C/2026/3915

1.9.2026

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 10 juillet 2026

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

(C/2026/3915)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/9799 du Conseil [1], et notamment son article 3, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du Comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

(1) Le règlement (UE) 2024/1263 précise les objectifs du cadre de gouvernance économique, qui sont de promouvoir des finances publiques saines et viables, une croissance durable et inclusive ainsi que la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et de prévenir les déficits publics excessifs. Il dispose que le Conseil et la Commission exercent une surveillance multilatérale dans le cadre du Semestre européen, conformément aux objectifs et exigences du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le Semestre européen comprend, en particulier, la formulation de recommandations par pays et la surveillance de leur mise en œuvre.

(2) Le 25 novembre 2025, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil [2], le rapport 2026 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Bulgarie n'est pas mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi. La Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, une recommandation de recommandation du Conseil relative au capital humain dans l'Union européenne, ainsi qu'une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2026, 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 euro [3] le 21 avril 2026 et le rapport conjoint sur l'emploi et la recommandation relative au capital humain le 9 mars 2026.

[1] JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
[2] Règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).
[3] JO C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj.

(3) Le 29 janvier 2025, la Commission a publié la boussole pour la compétitivité, un cadre stratégique pour stimuler la compétitivité mondiale de l'Union sur les cinq prochaines années. Outre la sécurité, elle désigne les trois impératifs de transformation que sont l'innovation, la décarbonation et la compétitivité comme les piliers essentiels d'une croissance économique durable. Depuis sa publication, la boussole pour la compétitivité a guidé les travaux relatifs au Semestre européen, de manière que les politiques économiques des États membres soient en phase avec les objectifs stratégiques de l'UE, créant ainsi une approche unifiée de la gouvernance économique qui favorise la croissance durable, l'innovation et la résilience dans l'ensemble de l'Union.

(4) En 2026, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques se déroule toujours parallèlement à la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) ([4]), entrée dans sa dernière phase. Les plans pour la reprise et la résilience (PRR), ainsi que les financements de la politique de cohésion, ont joué un rôle essentiel dans la réalisation des priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, puisque, conformément aux exigences qui leur sont applicables, ils devaient aider les États membres à relever efficacement l'ensemble, ou une partie non négligeable, des défis recensés dans les recommandations par pays qui leur ont été adressées au cours des derniers cycles, et que les programmes financés par la politique européenne de cohésion devaient tenir compte des recommandations par pays. Alors que la FRR s'approche de son terme, il reste essentiel de pérenniser et de mettre à profit les réformes et les investissements qu'elle a soutenus et permis de mettre en œuvre, en particulier ceux qui contribuent à relever les défis recensés dans les recommandations par pays.

(5) Le 3 juin 2026, la Commission a publié le rapport 2026 pour la Bulgarie. Ce rapport évalue les progrès accomplis par cette dernière dans les suites données aux recommandations 2025 qui lui ont été spécifiquement adressées et fait le point de la mise en œuvre, par la Bulgarie, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, il recense les défis les plus pressants auxquels la Bulgarie est confrontée. Il évalue également les progrès accomplis par la Bulgarie 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 et de l'exclusion sociale, ainsi que les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

(6) Le 20 juin 2025, le Conseil a adopté, à la suite de l'évaluation réalisée par la Commission et sur recommandation de celle-ci, une recommandation approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Bulgarie ([5]). Ce plan couvre la période 2025-2028 et présente un ajustement budgétaire étalé sur quatre ans. Le Conseil a recommandé les taux de croissance maximaux des dépenses nettes suivants: 6,2 % en 2025, 4,9 % en 2026, 4,4 % en 2027 et 4,0 % en 2028, ce qui correspond aux taux de croissance cumulés maximaux calculés par rapport à l'année de référence 2024 de 6,2 % en 2025, de 11,4 % en 2026, de 16,3 % en 2027 et de 21 % en 2028.

(7) La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et ses répercussions représentent un défi existentiel pour l'Union européenne. La Commission a invité les États membres à demander l'activation, de manière coordonnée, de la clause dérogatoire nationale prévue dans le pacte de stabilité et de croissance afin de soutenir les efforts déployés par l'UE pour parvenir à une augmentation rapide et significative des dépenses de défense ([6]) et cette proposition a été accueillie favorablement par le Conseil européen le 6 mars 2025. À la suite de la demande formulée par la Bulgarie, le Conseil, sur recommandation de la Commission, a adopté le 8 juillet 2025 une recommandation autorisant la Bulgarie à s'écarter des taux de croissance maximaux recommandés pour les dépenses nettes ([7]). La période d'activation de la clause dérogatoire nationale (2025-2028) permet à la Bulgarie de revoir les priorités en matière de dépenses publiques ou d'augmenter les recettes publiques, afin que la hausse durable des dépenses de défense ne compromette pas la viabilité budgétaire à moyen terme.

([4]) Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([5]) Recommandation du Conseil du 20 juin 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Bulgarie (JO C, C/2025/3700, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3700/oj).

([6]) Communication de la Commission intitulée «Concilier une augmentation des dépenses de défense avec le pacte de stabilité et de croissance», Bruxelles, 19 mars 2025, C(2025) 2000 final.

([7]) Recommandation du Conseil du 8 juillet 2025 autorisant la Bulgarie à s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par le Conseil en vertu du règlement (UE) 2024/1263 (activation de la clause dérogatoire nationale) (JO C, C/2025/3961, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3961/oj).

(8) Le 30 avril 2026, la Bulgarie a présenté son rapport d'avancement annuel pour 2026 ([8]) sur le respect des taux de croissance maximaux recommandés pour ses dépenses nettes, ainsi que sur la mise en œuvre des réformes et des investissements visant à répondre aux principaux défis identifiés dans les recommandations qui lui ont été adressées dans le cadre du Semestre européen. Toutefois, aucune donnée budgétaire n'a été fournie pour 2026. Le rapport d'avancement annuel tient également compte des rapports semestriels présentés par la Bulgarie sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil ([9]).

(9) En 2025, la croissance du PIB réel a été de 3,1 % et l'inflation IPCH s'est établie à 3,5 %. Les prévisions du printemps 2026 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel de 2,5 % en 2026 et de 2,2 % en 2027, tandis que l'inflation IPCH devrait s'établir à 4,2 % en 2026 et à 2,6 % en 2027.

(10) Sur la base des données fournies par Eurostat ([10]), le déficit public de la Bulgarie est passé de 3 % du PIB en 2024 à 3,5 % du PIB en 2025. L'aggravation du déficit en 2025 est principalement due à l'effet combiné des hausses de salaires dans le secteur public, notamment dans les domaines de la défense et de la sécurité, et de l'augmentation des dépenses sociales, notamment les indexations automatiques des pensions, de l'augmentation des investissements publics financés au niveau national, des dépenses d'intérêts et des subventions à l'investissement accordées à la Bulgarian Energy Holding. Sur la base des mesures connues à la date de finalisation des prévisions, les prévisions du printemps 2026 de la Commission tablent sur un déficit de 4,1 % du PIB en 2026 et de 4,3 % du PIB en 2027. Les hausses enregistrées en 2026 et 2027 s'expliquent essentiellement par la poursuite des augmentations structurelles des salaires du secteur public et des prestations sociales sans adoption de mesures compensatoires.

(11) D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire ([11]), qui inclut les dépenses financées tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, était expansionniste, à hauteur de 2,3 % du PIB, en 2025. D'après les projections, elle devrait être expansionniste, de 1,0 % du PIB, en 2026, et restrictive, de 1,6 % du PIB, en 2027.

(12) Selon les données communiquées par Eurostat ([12]), la dette publique de la Bulgarie a augmenté, passant de 23,8 % du PIB à la fin de 2024 à 29,9 % à la fin de 2025 L'augmentation du ratio d'endettement en 2025 découle en grande partie des injections de capitaux dans la Bulgarian Energy Holding et la Banque bulgare de développement. Sur la base des mesures connues à la date de finalisation des prévisions, les prévisions du printemps 2026 de la Commission tablent sur une augmentation du ratio de la dette au PIB à 32,3 % d'ici la fin de 2026, puis à 35,5 % d'ici la fin de 2027.

(13) D'après les données d'Eurostat ([13]), les dépenses publiques de défense de la Bulgarie ont représenté, au total, 1,9 % du PIB en 2025. Selon les prévisions du printemps 2026 de la Commission, elles devraient s'établir au même niveau qu'en 2026. Cela correspond à une augmentation de 0,6 point de pourcentage du PIB par rapport à 2024 ([14]).

([8]) Les rapports annuels d'avancement 2026 sont disponibles à l'adresse suivante: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=fr.

([9]) Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([10]) Euro-indicateurs d'Eurostat du 22 avril 2026.

([11]) L'orientation budgétaire est définie comme une mesure de la variation annuelle de la position budgétaire sous-jacente des administrations publiques. Elle vise à évaluer l'impulsion économique donnée par les politiques budgétaires, qu'elles soient financées au niveau national ou par le budget de l'UE. Elle correspond à la différence entre i) la croissance potentielle à moyen terme et ii) la variation des dépenses primaires, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE.

([12]) Euro-indicateurs d'Eurostat du 22 avril 2026.

([13]) Eurostat, dépenses publiques sur la base de la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP).

([14]) La définition des dépenses de défense selon l'OTAN diffère de celle qu'en donne la CFAP. Des différences pourraient en outre apparaître en fonction du moment auquel les dépenses sont enregistrées, en particulier les dépenses d'équipement militaire, étant donné que les rapports établis par l'OTAN ne suivent pas les règles applicables aux comptes nationaux en ce qui concerne le moment de l'enregistrement.

(14) L'Union reste confrontée à des risques de rupture de l'approvisionnement énergétique et à une forte volatilité des prix, exacerbés par les tensions géopolitiques qui affectent les marchés mondiaux du pétrole et du gaz. L'expérience tirée de la crise énergétique de 2022-2023 a montré que des mesures larges et non ciblées entraînent des coûts budgétaires importants et sont inefficaces sur les plans social et économique. Depuis le début de la guerre au Moyen-Orient en février 2026, la Bulgarie a adopté des mesures de politique budgétaire pour atténuer l'incidence des prix élevés de l'énergie sur les ménages et les entreprises ([15]). Il s'agit d'aides mensuelles ciblées en faveur des groupes à faibles revenus jusqu'en juin 2026 et de subventions ciblées en faveur des transporteurs de passagers desservant de petites localités pour 2026. Selon les prévisions du printemps 2026 de la Commission, le coût budgétaire de ces mesures devrait être inférieur à 0,1 % du PIB en 2026. Selon les estimations de la Commission, si ces mesures devaient rester en vigueur jusqu'à la fin de 2026, leur coût budgétaire s'élèverait à 0,1 % du PIB pour cette année.

(15) Sur la base des calculs de la Commission, les dépenses nettes en Bulgarie ont augmenté de 12,3 % en 2025. La croissance des dépenses nettes en 2025 est supérieure au taux de croissance maximal recommandé, avec un écart de 2,1 % du PIB en termes annuels. Si l'on tient compte de la flexibilité qu'offre la clause dérogatoire nationale pour augmenter les dépenses de défense, l'écart cumulé des dépenses nettes s'élève à 1,4 % du PIB.

(16) D'après les calculs de la Commission, les dépenses nettes de la Bulgarie devraient augmenter de 5,5 % en 2026 et de 18,5 %, en cumulé, sur 2025 et 2026. La croissance des dépenses nettes prévue pour 2026 est supérieure au taux de croissance maximal recommandé, avec un écart de 0,2 % du PIB en termes annuels. Si l'on considère conjointement les années 2025 et 2026, le taux de croissance cumulé des dépenses nettes est également supérieur au taux de croissance maximal recommandé, avec un écart de 2,2 % du PIB sur une base cumulée. Si l'on tient compte de la flexibilité qu'offre la clause dérogatoire nationale pour augmenter les dépenses de défense, les années 2025 et 2026 prises conjointement, l'écart cumulé prévu des dépenses nettes s'élève à 1,6 % du PIB.

(17) Le 3 juin 2026, la Commission a adopté un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE ([16]). Ce rapport évaluait la situation de la Bulgarie au regard du critère du déficit. En 2025, le déficit était inférieur à 3 % du PIB si l'on prend en considération l'augmentation des dépenses de défense depuis 2024 au titre de la clause dérogatoire nationale pour la défense. Selon les prévisions du printemps 2026 de la Commission, le déficit devrait dépasser la valeur de référence de 3 % du PIB en 2026, après avoir pris en compte également l'augmentation des dépenses de défense depuis 2024. Le rapport concluait que, compte tenu de tous les facteurs pertinents, le critère du déficit n'était pas rempli par la Bulgarie. À la lumière de ces données, et après avoir pris en considération l'avis du comité économique et financier institué par l'article 126, paragraphe 4, du TFUE, la Commission a proposé l'ouverture d'une procédure concernant les déficits excessifs, en recommandant au Conseil d'adopter une décision en vertu de l'article 126, paragraphe 6, du TFUE constatant l'existence d'un déficit excessif en raison du non-respect du critère du déficit en 2026. Le 10 juillet 2026, le Conseil a adopté une décision en ce sens pour la Bulgarie ([17]), ainsi qu'une recommandation ([18]) au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit excessif.

([15]) Situation à la date de finalisation des prévisions du printemps 2026 de la Commission (4 mai 2026).

([16]) Rapport de la Commission établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 3.6.2026, COM(2026) 302 final.

([17]) Décision (UE) 2026/1758 du Conseil du 10 juillet 2026 sur l'existence d'un déficit excessif en Bulgarie (JO L, 2026/1758, 1.9.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2026/1758/oj).

([18]) Recommandation du Conseil visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit excessif en Bulgarie, adoptée le 10 juillet 2026. Tous les documents relatifs à la procédure concernant les déficits excessifs de la Belgique sont disponibles à l'adresse suivante: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview/Bulgaria_fr.

(18) La Bulgarie est confrontée à un double défi: préserver la viabilité de ses finances publiques tout en améliorant l'équité et l'efficacité de son système fiscal. L'une des principales caractéristiques du système est le taux forfaitaire d'imposition sur le revenu de 10 %, appliqué sans abattement fiscal, qui, conjugué aux cotisations sociales plafonnées se traduit par une répartition régressive de la charge fiscale telle que les personnes à hauts revenus supportent un coin fiscal légèrement inférieur à celui des personnes à faibles revenus. Ces dernières années, les dépenses publiques ont augmenté, en particulier pour ce qui est des retraites et des salaires du secteur public. Ces augmentations ont souvent été financées par des mesures à court terme ou des mesures ad hoc plutôt que par des mesures structurelles stables. Cette situation a pour effet de réduire la prévisibilité de la politique budgétaire et d'accroître les risques budgétaires, d'autant plus que de nouvelles pressions structurelles sur les dépenses se font sentir. L'évolution démographique devrait à l'avenir constituer un facteur déterminant. Le vieillissement de la population exercera une pression constante sur les dépenses sociales, notamment pour ce qui est des retraites et des soins de santé, qui font par ailleurs face à des problèmes d'adéquation. Dans le même temps, les dépenses supplémentaires liées au renforcement des capacités de défense nationales et collectives devraient peser elles aussi sur les finances publiques. Sans mesures d'ajustement, ces facteurs rendront plus difficile le maintien de la discipline budgétaire. La Bulgarie est également confrontée à des problèmes structurels persistants en matière de recettes. Les recettes fiscales, exprimées en pourcentage du PIB, restent nettement inférieures à la moyenne de l'UE et la capacité du pays à financer les services publics et les investissements s'en trouve donc restreinte. Le niveau élevé des arriérés d'impôts pèse également sur la perception des recettes. En outre, selon les estimations, la Bulgarie possède l'une des plus grandes économies souterraines de l'Union européenne, ce qui nuit au respect des obligations fiscales et limite sa capacité de recettes.

(19) Il demeure essentiel d'associer de façon systématique, significative et opportune les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées afin d'assurer une adhésion généralisée aux fins d'une bonne mise en œuvre des instruments de financement de l'Union, dans le contexte du Semestre européen également.

(20) Des progrès satisfaisants ont été accomplis dans la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion, qui comprennent le soutien du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds pour une transition juste (FTJ), du Fonds social européen plus (FSE+) et du Fonds de cohésion (FC) en Bulgarie, notamment en ce qui concerne la sélection des projets. Il importe d'intensifier les efforts tendant à garantir la réalisation rapide des projets sélectionnés, tout en maximisant leur impact sur le terrain. Dans le même temps, la Bulgarie doit accélérer la mise en œuvre du Fonds pour une transition juste (FTJ), étant donné que les ressources doivent être déboursées d'ici la fin de 2026. Il est essentiel de veiller à ce que les nouveaux investissements annoncés par la Bulgarie dans son examen à mi-parcours des fonds de la politique de cohésion, notamment ceux liés aux cinq priorités définies dans le règlement sur l'examen à mi-parcours ([19]), soient déployés rapidement et efficacement.

(21) Les régions frontalières orientales de la Bulgarie font face à des défis supplémentaires, qui entravent leurs perspectives de développement économique et social car les problèmes structurels existants sont aggravés. Les conséquences de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine accroissent les pressions en matière de sécurité, perturbent les activités économiques transfrontières et réduisent l'attractivité des investissements.

(22) La Bulgarie fait face à plusieurs problématiques liées au fonctionnement et aux capacités de l'administration publique et de la gouvernance infranationale, à la numérisation des services publics, au cadre de justice et de lutte contre la corruption, aux marchés publics et à la qualité de la réglementation, au niveau de recherche et d'innovation, à la décarbonation du système énergétique et de l'industrie, à la précarité énergétique, aux transports et à la connectivité, à la résilience au changement climatique, aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences, à l'inclusion sociale et aux soins de santé.

([19]) Règlement (UE) 2025/1914 du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2025 modifiant les règlements (UE) 2021/1058 et (UE) 2021/1056 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à relever des défis stratégiques dans le cadre de l'examen à mi-parcours (JO L, 2025/1914, 19.9.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1914/oj).

(23) L'administration publique continue d'être soumise à des contraintes de capacité, en particulier au niveau infranational, et il semble nécessaire d'entreprendre des efforts supplémentaires pour répondre aux attentes des citoyens et des entreprises. La Bulgarie se distingue par le plus bas taux de participation des fonctionnaires à l'éducation et à la formation des adultes, ce qui freine le développement des compétences tant au niveau national qu'au niveau infranational. En outre, les municipalités continuent de rencontrer des difficultés pour attirer et retenir des experts qualifiés afin de mettre en œuvre des initiatives et des projets financés par l'UE, ce qui pose des problèmes dans la gestion des fonds de l'Union. La fragmentation des processus de gouvernance et de planification au niveau infranational est à l'origine de contraintes supplémentaires pour la gestion efficace des projets financés par l'UE, ainsi que pour l'alignement des priorités dans le cadre d'une stratégie territoriale plus large. Les services publics numériques disponibles sont plus nombreux et sont régulièrement utilisés par les entreprises et les citoyens, mais les possibilités offertes par l'infrastructure gouvernementale numérique n'ont pas été pleinement exploitées en raison de la grande complexité administrative et du manque de convivialité des systèmes pour les utilisateurs. Pour remédier à ces lacunes, il reste à mettre en œuvre les actions prioritaires suivantes: assurer l'interopérabilité entre les niveaux de pouvoir, simplifier et numériser les flux de travail internes et étendre la fourniture de services publics en ligne de bout en bout. Des efforts ont été entrepris pour simplifier la réglementation, améliorer les outils réglementaires et réduire la charge administrative, mais leurs effets n'ont pas encore donné de résultats tangibles. Les obstacles réglementaires et administratifs au marché unique ont des répercussions sur les échanges de marchandises au sein de l'Espace économique européen (y compris les chaînes logistiques transfrontières), ainsi que sur la prestation de services professionnels et l'établissement d'entreprises.

(24) Le renforcement des poursuites en matière de corruption reste essentiel pour préserver un environnement économique stable et prévisible fondé sur l'état de droit. La Bulgarie n'a pas encore obtenu de résultats probants en matière d'enquêtes et de poursuites concernant la corruption, en particulier dans les affaires de corruption à haut niveau. Le cadre juridique régissant une commission de lutte contre la corruption, introduit en 2023, ne garantissait pas l'indépendance politique de l'organisme et a été abrogé en 2026, avant que la nouvelle direction de la commission de lutte contre la corruption ne puisse être nommée. La Bulgarie a pris certaines mesures en ce qui concerne la révision du cadre de lutte contre la corruption, avec l'adoption d'une nouvelle loi sur la lutte contre la corruption parmi les personnes exerçant des fonctions publiques. En outre, l'indépendance et l'efficacité du Conseil supérieur de la magistrature, en tant qu'organe d'autorégulation du pouvoir judiciaire, sont essentielles au bon fonctionnement tant des tribunaux que du parquet, en particulier dans les affaires de corruption à haut niveau. Le mandat du Conseil supérieur de la magistrature a expiré depuis 2022, ce qui compromet sa légitimité et l'empêche d'exercer certaines de ses fonctions, telles que la nomination d'un nouveau procureur général. Compte tenu du rôle central joué par le parquet dans la conduite des enquêtes pénales, le fait de corriger les dysfonctionnements du Conseil supérieur de la magistrature pourrait renforcer les efforts déployés en matière de lutte contre la corruption dans le pays.

(25) Les faiblesses structurelles en matière de gouvernance et de mise en œuvre dans les marchés publics continuent de freiner la compétitivité. La multiplication des lots attribués directement et des procédures avec un seul soumissionnaire, ainsi qu'un nombre important de contrats infructueux ou annulés, découragent la participation et affaiblissent la confiance et la perception de l'équité par les entreprises. Si certaines améliorations procédurales ont été mises en œuvre dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience, un réexamen plus approfondi de la structure de gouvernance, le renforcement des garanties et de la coopération entre les organismes de passation des marchés publics, ainsi qu'une amélioration des capacités et de l'expertise des agences concernées sont nécessaires pour résoudre les problèmes structurels. La Bulgarie a pris des mesures pour renouveler les mandats de certaines autorités de régulation, mais les préoccupations quant à leur indépendance subsistent. Le manque de moyens et les pressions politiques inappropriées qu'elles subissent nuisent à la qualité de leurs décisions en matière de réglementation. Les garanties restent insuffisantes quant à l'indépendance des organismes de régulation par rapport aux acteurs du marché, en particulier dans des secteurs tels que l'énergie, où les entreprises publiques exercent une influence significative. En ce qui concerne la justice, des préoccupations demeurent quant au fonctionnement de l'inspection du Conseil supérieur de la magistrature et au risque de pressions politiques, son mandat ayant expiré en 2020 sans être renouvelé.

(26) Le système bulgare de recherche et d'innovation reste confronté à des problèmes d'envergure, avec des investissements publics et privés en R&D faibles, nettement inférieurs aux moyennes de l'UE, et un paysage institutionnel fragmenté qui en limite l'efficacité, comme indiqué dans le rapport sur le mécanisme de soutien aux politiques. Malgré les progrès réalisés dans le cadre de gouvernance, notamment grâce à l'adoption de la loi sur la recherche et l'innovation et à la création du Conseil de l'innovation et de la recherche, une mise en œuvre cohérente et claire reste nécessaire. En outre, les mandats institutionnels des organismes de recherche et des établissements d'enseignement supérieur demeurent confus, et les activités de recherche sont trop concentrées autour de la capitale, ce qui exacerbe les disparités régionales. En dépit de quelques améliorations, la commercialisation des résultats de la recherche est entravée par le manque de liens entre les universités et les entreprises, ainsi que par le retard de développement d'un écosystème de transfert de technologies. Si les fonds de la politique de cohésion soutiennent une nouvelle plateforme de transfert de technologies et que la transformation numérique des PME s'améliore progressivement, il est toutefois nécessaire d'accroître les investissements publics et privés dans la R&D, associés à des mandats institutionnels plus clairs et à des mécanismes de commercialisation renforcés, pour stimuler les effets sur l'innovation.

(27) Les prix de gros de l'électricité en Bulgarie restent parmi les plus élevés de l'UE. Bien que des progrès aient été accomplis pour réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles pour la production d'électricité, grâce à la suppression progressive des accords d'achat d'électricité et des obligations de service public soutenant directement les centrales électriques au charbon, le système électrique bulgare reste tributaire de ces centrales pour répondre à la demande. Le déploiement important de capacités de production solaire ne s'est pas accompagné d'un déploiement équivalent de capacités éoliennes terrestres et en mer, malgré le potentiel existant en Bulgarie. Le déploiement attendu de grandes capacités de stockage sur batteries peut, s'il est combiné au renforcement des réseaux de distribution nécessitant des mises à niveau et des capacités supplémentaires, permettre un approvisionnement en électricité plus flexible et décarboné. Il y a lieu d'améliorer la flexibilité de la demande en rendant les prix de détail pour les ménages plus réactifs aux signaux de prix de gros et de développer davantage les compteurs intelligents. Une offre et une demande flexibles sont nécessaires pour réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et décarboner le système électrique, ce qui se traduira par des prix de l'électricité plus abordables grâce à une production supplémentaire de d'énergies renouvelables/à faibles émissions de carbone et des réseaux améliorés. La Bulgarian Energy Holding, qui englobe les entreprises publiques bulgares de production à faibles émissions de carbone (nucléaire, hydroélectricité), les actifs liés aux combustibles fossiles (centrales électriques au charbon et mines de charbon, ainsi que les actifs liés au gaz naturel), et les actifs réglementés [gestionnaires de réseau de transport (GRT)], doit être réformée afin de rendre son fonctionnement plus transparent et de dissiper les préoccupations relatives au subventionnement croisé des actifs liés au charbon. Cette réforme permettrait aux actifs réglementés - en particulier le GRT de l'électricité - de se concentrer sur leur activité principale et de soutenir la transition vers une sortie des activités liées au charbon et, partant, la réduction de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles.

(28) Les systèmes de chauffage urbain en Bulgarie continuent de dépendre du gaz naturel et d'autres combustibles émettant des gaz à effet de serre. Bien que des avancées soient à noter dans la suppression progressive des subventions en faveur des combustibles fossiles pour la production d'électricité, les subventions destinées au chauffage urbain continuent d'exister, aucune suppression progressive n'étant prévue avant 2030. Les subventions aux combustibles fossiles qui ne permettent pas de s'attaquer à la précarité énergétique de manière ciblée et ne répondent pas aux préoccupations légitimes en matière de sécurité énergétique, entravent l'électrification et ne revêtent pas une importance cruciale pour la compétitivité industrielle pourraient être considérées comme une priorité du processus de suppression progressive. Les tarifs de rachat pour les centrales de production combinée de chaleur et d'électricité fournissant des réseaux de chauffage urbain prolongent la viabilité économique de la production de chaleur à partir de combustibles fossiles et retardent la modernisation des actifs de production et de réseau pour les porter à des normes d'efficacité élevées. La réforme de ces tarifs permettrait de dégager une marge de manœuvre budgétaire qui pourrait être réorientée vers la décarbonation du chauffage urbain et un soutien ciblé aux ménages en situation de précarité énergétique.

(29) La précarité énergétique reste un problème structurel en Bulgarie en raison de l'absence de mécanismes de soutien ciblant les plus nécessiteux, ce qui fait que la proportion de personnes dans l'incapacité de se chauffer correctement demeure bien au-dessus de la moyenne de l'UE. Si le soutien est actuellement axé sur des mesures générales, telles que des prix de détail de l'électricité réglementés et uniformément bas et des tarifs de rachat pour les centrales de cogénération fournissant des réseaux de chauffage urbain, l'aide ciblée reste à la traîne. Cette utilisation inefficace des ressources budgétaires ne protège pas suffisamment les ménages les plus vulnérables, ce qui met en évidence la nécessité de lutter contre la précarité énergétique par la conception de mesures stratégiques adéquates et ciblées.

(30) Malgré des progrès limités dans l'amélioration de l'efficacité énergétique dans l'industrie, il demeure essentiel de réduire encore la consommation d'énergie des utilisateurs industriels, étant donné que l'intensité énergétique du secteur manufacturier bulgare reste parmi les quatre plus élevées de l'Union. En outre, une part importante des émissions industrielles de gaz à effet de serre (45 %, contre 35 % en moyenne dans l'UE) provient de processus non liés à l'énergie, ce qui souligne la nécessité de mesures de décarbonation globales allant au-delà de la seule efficacité énergétique. L'accélération de la décarbonation industrielle, en particulier dans les secteurs manufacturiers à fortes émissions, contribuerait à renforcer la compétitivité tout en réduisant la dépendance à l'égard des ressources et de l'énergie à forte intensité de gaz à effet de serre.

(31) Les transports continuent de figurer parmi les secteurs affichant les émissions de GES les plus élevées en Bulgarie en 2023, tandis que l'usage des véhicules électriques reste nettement inférieur à la moyenne de l'UE (0,56 % en 2024). Le déploiement des infrastructures de recharge est lent, moins de 15 % des infrastructures de recharge électrique obligatoires pour 2030 étant déployées. Le manque d'infrastructures de transport public entraîne des problèmes de connectivité, en particulier dans la région septentrionale. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour accélérer les investissements dans les infrastructures de transport public, moderniser les infrastructures ferroviaires, y compris par l'électrification de l'ERTMS, et étendre les infrastructures de recharge pour les véhicules électriques, tout en appliquant efficacement les mesures de sécurité routière et en améliorant la connectivité de la région septentrionale et par-delà les frontières, avec l'achèvement du RTE-T.

(32) La Bulgarie reste vulnérable aux risques climatiques toujours plus nombreux (notamment les inondations, les sécheresses et la baisse des niveaux d'eau), qui peuvent mettre en péril la résilience économique et sociétale du pays. Le changement climatique révèle les grandes faiblesses des infrastructures de transport. La qualité des infrastructures hydriques restent faible, avec des pertes très élevées et un traitement des eaux usées bien inférieur aux exigences de l'UE, ce qui met en évidence des lacunes persistantes dans la gestion de l'eau et des déchets. Le cadre national en matière d'adaptation fournit une base d'action, mais sa mise en œuvre reste inégale en raison de la fragmentation de la gouvernance pour les questions liées au climat et de faiblesses institutionnelles plus larges, y compris l'absence d'évaluations obligatoires des risques climatiques. D'autres actions, dont certaines soutenues par la politique de cohésion, visent à améliorer les infrastructures d'approvisionnement en eau et de traitement des déchets et à renforcer la résilience au changement climatique. Toutefois, les investissements restent inférieurs aux moyennes de l'UE, tandis que l'adoption de solutions fondées sur la nature et la souscription d'assurances contre les risques liés au climat restent limitées, ce qui freine l'utilisation durable des ressources et la résilience globale, y compris celle des écosystèmes marins.

(33) Compte tenu du rôle crucial du capital humain dans le renforcement de la compétitivité et de l'autonomie stratégique de l'Union, le Conseil a recommandé en 2026 que les États membres prennent des mesures pour remédier d'urgence aux problèmes structurels dans les domaines des compétences, de l'éducation et de la formation, qui entravent la compétitivité. Les recommandations spécifiquement adressées à la Bulgarie en 2026 peuvent contribuer à la mise en œuvre de la recommandation du Conseil sur le capital humain dans l'Union.

(34) Les faibles performances de la Bulgarie en matière de compétences de base révèlent l'existence de problèmes structurels qui entravent le développement du capital humain et la compétitivité. Environ la moitié des Bulgares âgés de 15 ans n'atteint pas le niveau minimal de compétences de base, soit environ le double de la moyenne de l'UE. Ces résultats insuffisants résultent de difficultés liées aux programmes scolaires et à la qualité de l'enseignement. Le recours à des approches fondées sur les compétences et axées sur l'apprenant est insuffisant. En effet, trop peu d'importance est accordée au développement des compétences de base et aux compétences dans le domaine des STIM (sciences, technologies, ingénierie et mathématiques). La participation à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants reste faible et inégale d'une région à l'autre, ce qui limite l'apprentissage dès le plus jeune âge et contribue aux inégalités. Les groupes particulièrement touchés sont les groupes défavorisés, notamment les enfants roms. Malgré les efforts déployés récemment, l'enseignement supérieur bulgare reste confronté à d'importantes difficultés pour former des profils hautement qualifiés, en particulier dans le domaine des STIM, ce qui a des répercussions sur la productivité et l'innovation. Malgré les efforts récents, la qualité de l'enseignement continue de souffrir d'une pénurie d'enseignants, en particulier dans les STIM, de possibilités de développement professionnel insuffisantes et non ciblées, ainsi que d'un lien faible entre performances et rémunération.

(35) Le marché du travail bulgare est resté tendu en 2025, le taux d'emploi atteignant 77 %, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne de l'UE. Dans le même temps, l'emploi global a diminué pour la troisième année consécutive, conformément aux tendances démographiques plus larges, tandis que le chômage est resté à un niveau historiquement bas de 3,5 %. Les pénuries de main-d'œuvre se sont poursuivies malgré certains signes de baisse de la demande, les employeurs faisant toujours état d'un besoin de plus de 230 000 travailleurs supplémentaires. D'importantes disparités régionales persistent, les écarts en matière d'emploi entre les régions les plus performantes et les moins performantes atteignant plus de 10 points de pourcentage. La proportion de jeunes sans emploi qui ne suivent ni études ni formation (NEET) est restée élevée par rapport à la moyenne de l'UE, en particulier parmi les personnes handicapées et les Roms. Les résultats sur le marché du travail demeurent également inégaux pour les groupes vulnérables: l'écart entre le taux d'emploi des personnes handicapées et celui des autres personnes était encore important et, malgré des progrès notables ces dernières années, l'emploi des Roms est resté en dessous de la moyenne nationale, tandis que le taux de jeunes Roms ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation (NEET) s'élevait toujours à 46 %.

(36) Les pénuries de compétences continuent de freiner la compétitivité. Bien que la proportion de personnes possédant au moins des compétences numériques de base ait augmenté en 2025, elle est toutefois restée nettement inférieure à la moyenne de l'UE, ce qui limite les performances du marché du travail et l'accès aux services en ligne tout en risquant de creuser les fractures sociales et régionales. La proportion de spécialistes des TIC est légèrement inférieure à la moyenne de l'UE, et le recours à l'IA par les entreprises demeure faible. Malgré le déploiement en cours des réformes de l'enseignement et de la formation professionnels (EFP) et la participation relativement élevée à l'EFP du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, l'inadéquation persistante des compétences continue de peser sur les résultats, étant donné que le taux d'emploi des diplômés de l'EFP reste inférieur à la moyenne de l'UE et n'est pas suffisamment aligné sur la demande du marché du travail. La Bulgarie reste nettement à la traîne par rapport à la moyenne de l'UE en ce qui concerne le taux de participation des adultes à l'éducation et à la formation, y compris parmi les adultes salariés. Le fait de résoudre ces problématiques contribuerait également à améliorer la qualité de l'emploi.

(37) La Bulgarie reste confrontée à des problèmes structurels liés à la réduction de la pauvreté, aux inégalités et à la protection sociale. Le système de protection sociale a été renforcé par une réforme du régime de revenu minimum, complétée par une hausse des salaires, qui a amélioré les revenus des ménages et renforcé la base de financement de l'assurance sociale. L'incidence à long terme de la réforme en matière d'adéquation et de couverture doit encore être évaluée. La proportion de personnes exposées au risque de pauvreté a diminué, mais reste élevée, en particulier pour les groupes vulnérables, ce qui indique un effet limité des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté. Le taux de pauvreté des travailleurs a diminué, mais reste le plus élevé de l'UE. Le taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale (AROPE) pour les Roms et les personnes handicapées était particulièrement élevé, atteignant respectivement 78,3 % et 43,8 %, et le taux AROPE pour les enfants reste nettement supérieur à la moyenne de l'UE. L'accessibilité géographique et financière, ainsi que la qualité des services sociaux se sont améliorées, grâce à des réformes ciblées portant sur la qualité et la cartographie des services sociaux, ce qui montre des progrès dans le passage des soins institutionnalisés aux soins de proximité et à domicile. Néanmoins, les besoins en services sociaux, en particulier pour les soins de longue durée, restent élevés et les difficultés subsistent. Le vieillissement rapide de la société pèse encore davantage sur l'augmentation de la demande de soins aux personnes âgées et sur les pénuries de personnel ([20]).

(38) La Bulgarie reste confrontée à des obstacles majeurs pour ce qui est de l'accès aux soins de santé, ce qui a une incidence négative sur l'espérance de vie et les taux de mortalité que la prévention et les traitements permettraient de réduire. Le système de santé reste fortement centré sur l'hôpital, avec une part très faible des dépenses consacrées aux soins ambulatoires, aux soins primaires et à la prévention des maladies, malgré un nombre élevé de lits hospitaliers, des taux de sortie élevés et un taux d'occupation et une durée moyenne de séjour relativement faibles. Le modèle de paiement encourage les soins hospitaliers standardisés plutôt que les soins adaptés aux besoins individuels. Dans le même temps, l'accès à ces soins est encore limité par le nombre insuffisant et la répartition inégale des professionnels de la santé, en particulier des infirmiers, dans un contexte de vieillissement de la main-d'œuvre. Les paiements directs élevés restent également un obstacle important à l'accès, la Bulgarie enregistrant la part la plus élevée de ces paiements dans les dépenses totales de soins de santé dans l'UE, ainsi qu'une part importante de dépenses privées consacrées aux soins ambulatoires. L'accès aux soins de santé est également entravé par le recours encore limité et inégal aux services de santé en ligne par les patients et les professionnels de la santé.

([20]) SWD(2026) 122 – Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF) [Analyse par pays de deuxième phase de la convergence sociale fondée sur le cadre de convergence sociale (CCS)], 2026.

(39) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé en 2026 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 mettre en œuvre la recommandation 2026 concernant la politique économique de la zone euro. La recommandation 1 aidera la Bulgarie à mettre en œuvre les première, deuxième et troisième recommandations concernant la zone euro, la recommandation 2 l'aidera à mettre en œuvre la quatrième recommandation concernant la zone euro, la recommandation 3 l'aidera à mettre en œuvre les septième et neuvième recommandations concernant la zone euro, la recommandation 4 l'aidera à mettre en œuvre la septième recommandation concernant la zone euro, et la recommandation 5 l'aidera à mettre en œuvre la cinquième recommandation concernant la zone euro,

RECOMMANDE que la Bulgarie s'attache, en 2026 et 2027:

1. à respecter les taux de croissance maximaux des dépenses nettes recommandés par le Conseil le 10 juillet 2026, en vue de mettre un terme à la situation de déficit excessif tout en faisant usage de la flexibilité permise par la clause dérogatoire nationale activée par le Conseil; à renforcer ses dépenses globales et son état de préparation en matière de défense et de sécurité, tout en assurant la soutenabilité de la dette et l'efficacité des dépenses ainsi qu'en adaptant progressivement son budget à des dépenses de défense structurellement plus élevées; à veiller à ce que les mesures prises pour atténuer les effets de la hausse des prix de l'énergie soient temporaires, visent à protéger les ménages vulnérables ou à répondre aux besoins des entreprises grandes consommatrices d'énergie, et préservent les incitations aux économies d'énergie, et à ce que leur coût budgétaire soit compatible avec les engagements souscrits au titre du cadre budgétaire de l'UE; à prendre des mesures pour lutter contre l'économie souterraine, notamment en réduisant les facteurs favorisant la sous-déclaration et l'omission des revenus, et à améliorer l'équité du système fiscal et sa capacité à générer des recettes; à renforcer la perception de l'impôt, notamment en améliorant le recouvrement des arriérés, en soutenant le respect des obligations fiscales et en élargissant l'assiette des recettes;

2. à assurer la continuité des réformes et des investissements mis en œuvre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience; à intensifier les efforts de mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion en s'appuyant, s'il y a lieu, sur la réaffectation des ressources vers des priorités stratégiques et les flexibilités convenues dans le contexte de l'examen à mi-parcours du cadre de la politique de cohésion; à répondre aux défis socio-économiques ainsi qu'aux défis en matière de sécurité et de préparation civile uniques auxquels sont confrontées les régions situées sur le versant oriental des frontières extérieures de l'UE, y compris le besoin d'investir dans des infrastructures à double usage;

3. à améliorer le fonctionnement de l'administration publique, en particulier au niveau infranational, en simplifiant la réglementation et en améliorant les outils réglementaires, en rationalisant et en numérisant les flux de travail et les services, en renforçant l'interopérabilité entre les niveaux de pouvoir, et en poursuivant le développement des compétences des fonctionnaires; à améliorer l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption, en particulier dans les affaires de corruption à haut niveau, notamment en renforçant l'indépendance et l'efficacité du Conseil supérieur de la magistrature; à améliorer la qualité et l'efficacité des procédures de passation de marchés publics et à renforcer l'indépendance et le fonctionnement des autorités de régulation; à accroître les effets et l'efficacité des investissements publics dans la R&D;

4. à poursuivre la décarbonation du système électrique et à réduire la dépendance à l'égard de la production à partir de combustibles fossiles, notamment en promouvant le déploiement de la production d'énergie éolienne, en permettant la flexibilisation de l'offre et de la demande, en modernisant l'infrastructure du réseau électrique au niveau de la distribution et en réformant la gouvernance des entreprises publiques dans le secteur de l'énergie afin d'améliorer la transparence; à promouvoir la modernisation des systèmes de chauffage urbain en supprimant progressivement les subventions en faveur des combustibles fossiles; à lutter contre la précarité énergétique au moyen de mesures ciblées; à encourager la décarbonation de l'industrie; à promouvoir le déploiement de transports urbains, publics et ferroviaires propres, notamment en accélérant les investissements dans le développement des infrastructures nécessaires et dans la connectivité de la région septentrionale; à améliorer la résilience au changement climatique et dans le domaine de l'eau, ainsi que la gestion des déchets;

5. à renforcer l'apprentissage fondé sur les compétences; à améliorer encore la qualité de l'enseignement grâce à une formation des enseignants fondée sur les besoins; à améliorer la qualité, l'adéquation au marché du travail et le caractère inclusif de l'éducation et de la formation; à faire progresser l'emploi des groupes sous-représentés; à renforcer l'acquisition de compétences, y compris l'éducation et la formation des adultes, afin de stimuler la compétitivité; à encourager l'inclusion sociale en améliorant l'accès à des services sociaux et de l'emploi mieux intégrés et à des soins de longue durée de proximité et en soutenant plus efficacement le revenu minimum; à renforcer l'efficacité et l'accessibilité du système de santé, notamment en réaffectant les ressources des soins hospitaliers vers les soins ambulatoires, en réduisant les paiements directs et en remédiant au manque et à la répartition inégale des professionnels de la santé dans le pays.

Fait à Bruxelles, le 10 juillet 2026.

Par le Conseil

Le président

S. HARRIS