Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/640

10.2.2025

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 21 janvier 2025

approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Slovénie

(C/2025/640)

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 l'État membre répondra aux priorités communes de l'Union. La période d'ajustement budgétaire couvre une période de quatre ans, qui peut être prolongée de trois ans au maximum si l'État membre s'engage à réaliser un ensemble de réformes et d'investissements pertinents qui satisfont aux critères énoncés dans le règlement (UE) 2024/1263.

([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.

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

(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 DE LA SLOVÉNIE

(5) Le 15 octobre 2024, la Slovénie a soumis au Conseil et à la Commission son plan budgétaire et structurel national à moyen terme. Ce plan a été présenté après une prolongation du délai fixé à l'article 36 du règlement (UE) 2024/1263, comme convenu avec la Commission au vu des raisons invoquées par la Slovénie.

Processus préalable à la présentation du plan

(6) Pour encadrer le dialogue menant à la présentation des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, la Commission a communiqué à la Slovénie, le 21 juin 2024, la trajectoire de référence prévue à l'article 9 du règlement (UE) 2024/1263 ([5]). La Commission a publié cette trajectoire de référence le 15 octobre 2024 ([6]). La trajectoire de référence est fondée sur les risques et garantit que, à la fin de la période d'ajustement et en l'absence de mesures budgétaires supplémentaires au-delà de la période d'ajustement, la dette publique suit une trajectoire descendante plausible ou demeure à des niveaux prudents à moyen terme, et que le déficit public est ramené en dessous de 3 % du PIB au cours de la période d'ajustement et maintenu en dessous de cette valeur de référence à moyen terme. Le moyen terme se définit comme la période de dix ans suivant la fin de la période d'ajustement. Conformément aux articles 7 et 8 du règlement (UE) 2024/1263, la trajectoire de référence est également compatible avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette et la sauvegarde de la résilience du déficit. La trajectoire de référence de la Slovénie prévoit, sur la base des hypothèses de la Commission qui étayent les orientations préalables transmises en juin 2024 et en supposant une période d'ajustement de 4 ans, que la croissance des dépenses nettes ne doit pas dépasser les valeurs figurant dans le tableau 1. Cela correspond à une croissance moyenne des dépenses nettes de 4,4 % sur la période d'ajustement (2025-2028).

Tableau 1: Trajectoire de référence fournie par la Commission à la Slovénie le 21 juin 2024

	2025	2026	2027	2028	Moyenne 2025-2028
Croissance maximale des dépenses nettes (annuelle, en %)	4,9	4,5	4,3	4,2	4,4

Source: calculs de la Commission.

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

(8) En octobre 2024, conformément à l'article 11, paragraphe 3, et à l'article 36, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) 2024/1263, selon les informations communiquées par la Slovénie dans son plan, celle-ci a engagé un processus de consultation des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées. Selon les informations fournies par la Slovénie dans son plan, le Comité économique et social européen et les autres parties prenantes concernées ont formulé des observations sur le projet de plan, et notamment sur les réformes et l'évaluation des besoins liés à la transition écologique.

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

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

(9) Le conseil budgétaire slovène a rendu un avis sur le plan le 21 octobre. Afin d'évaluer les risques pesant sur les engagements découlant du plan, le conseil budgétaire a élaboré ses propres projections relatives aux finances publiques. Il a conclu que des écarts par rapport à la trajectoire prévue du solde public et de la dette pourraient se manifester, en particulier au cours de la seconde partie de la période d'ajustement, en raison de l'augmentation des dépenses liées à la rémunération des fonctionnaires et dans le domaine des soins de santé. Le conseil budgétaire a indiqué qu'il était nécessaire de prendre des mesures compensatoires supplémentaires pour satisfaire aux engagements du plan.

(10) Le projet de plan a été examiné par le parlement national le 4 octobre 2024. Il a ensuite été adopté par le gouvernement le 10 octobre 2024.

Autres processus liés

(11) Le 15 octobre 2024, la Slovénie a présenté son projet de plan budgétaire pour l'année 2025. La Commission a adopté un avis sur ce projet de plan budgétaire le 26 novembre 2024 ([7]).

(12) Le 21 octobre 2024, le Conseil a adressé à la Slovénie une série de recommandations dans le cadre du Semestre européen ([8]).

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

(13) 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

(14) L'activité économique en Slovénie a augmenté de 2,1 % en 2023, principalement sous l'effet de la demande intérieure et des exportations nettes. La réduction des stocks a toutefois amputé la croissance du PIB de 1,5 point de pourcentage. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, l'économie devrait connaître une croissance de 1,4 % en 2024, soutenue par la consommation privée et publique et par l'accumulation des stocks, malgré une contribution négative des exportations nettes. En 2025, le PIB réel devrait augmenter de 2,5 %, étant donné que la consommation privée devrait continuer à croître fortement et que la croissance des investissements devrait s'accélérer. En 2026, le PIB réel devrait s'établir en hausse de 2,6 %, car la consommation privée et publique et les investissements devraient continuer de croître. Sur la période couverte par les prévisions (2024-2026), la croissance potentielle du PIB en Slovénie devrait baisser légèrement pour passer de 2,6 % en 2023 à 2,5 % en 2026, sous l'effet d'une contribution moindre du travail. Le taux de chômage s'est établi à 3,7 % en 2023 et devrait atteindre, selon les prévisions de la Commission, 3,5 % en 2024, 3,6 % en 2025 et 3,6 % en 2026. L'inflation (déflateur du PIB) devrait diminuer, passant de 7,2 % en 2023 à 2,1 % en 2024, puis à 3,2 % en 2025 et à 2,1 % en 2026.

(15) En ce qui concerne l'évolution budgétaire, en 2023, le déficit public de la Slovénie s'est élevé à 2,6 % du PIB. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, il devrait atteindre 2,4 % du PIB en 2024 et diminuer encore pour s'établir à 2,1 % du PIB en 2025 puis, dans l'hypothèse de politiques inchangées, se stabiliser à 2,1 % en 2026. Les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne incluent le projet de budget 2025 de la Slovénie que le gouvernement a soumis au parlement national en septembre. La dette publique s'établissait à 68,4 % du PIB à la fin de 2023. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, le ratio d'endettement devrait diminuer pour atteindre 67,1 % du PIB à la fin de 2024. Il devrait diminuer encore pour s'établir à 64,4 % du PIB à la fin de 2025 et à 63,1 % à la fin de 2026. Les prévisions budgétaires de la Commission ne prennent pas en compte les engagements figurant dans les plans à moyen terme tant qu'ils ne sont pas étayés par des mesures concrètes, annoncées de manière crédible et suffisamment précisées.

Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses macroéconomiques du plan

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

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

(18) Il comporte un engagement à respecter la trajectoire des dépenses nettes indiquée au tableau 2, correspondant à une croissance moyenne des dépenses nettes de 4,5 % au cours des années 2025-2028. La croissance moyenne des dépenses nettes indiquée dans le plan pour la période d'ajustement (2025-2028) est supérieure à celle prévue dans la trajectoire de référence transmise par la Commission le 21 juin 2024. Le plan table sur une diminution progressive

([7]) Avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire de la Slovénie, 26.11.2024, C(2024)9064 final.
([8]) Recommandation du Conseil du 21 octobre 2024 relative aux politiques économique, budgétaire, de l'emploi et structurelle de la Slovénie.

de la croissance potentielle du PIB, qui passerait de 2,9 % en 2024 à 2,1 % en 2028. En outre, le plan prévoit que le taux de croissance du déflateur du PIB augmente, passant de 3,0 % en 2024 à 3,7 % en 2025, avant de redescendre à 2,9 % en 2026 et à 2,8 % en 2028.

Tableau 2: Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses du plan de la Slovénie

	2024	2025	2026	2027	2028	Moyenne sur la période de validité du plan sur la période 2025-2028
Croissance des dépenses nettes (annuelle, en %)	6,2	5,6	4,4	4,1	4,0	4,5
Croissance des dépenses nettes (cumulée, à partir de l'année de référence 2023, en %)	6,2	12,1	17,0	21,8	26,6	Sans objet
Croissance potentielle du PIB (en %)	2,9	2,8	2,4	2,2	2,1	2,4
Inflation (croissance du déflateur du PIB) (en %)	3,0	3,7	2,9	2,9	2,8	3,1

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

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

(19) Si la trajectoire des dépenses nettes à laquelle s'engage le plan et les hypothèses sous-jacentes se concrétisent, la dette publique devrait, selon le plan, diminuer progressivement, passant de 67,5 % en 2024 à 61,2 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028), comme indiqué dans le tableau ci-après. Après l'ajustement, à moyen terme (à savoir jusqu'en 2038), le ratio d'endettement devrait, selon le plan, suivre une trajectoire descendante jusqu'en 2035, pour atteindre 54,5 % du PIB. Ce ratio augmenterait ensuite lentement pour atteindre 55,6 % du PIB d'ici à 2038.

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

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dette publique (en % du PIB)	68,4	67,5	65,4	64,2	62,8	61,2	55,6
Solde public (en % du PIB)	- 2,6	- 2,9	- 2,6	- 1,9	- 1,6	- 1,2	- 2,8

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Slovénie.

En conséquence, selon le plan, la dette publique serait ramenée en dessous de la valeur de référence de 60 % du PIB du traité à moyen terme. Cela est plausible étant donné que, sur la base des hypothèses du plan, la dette devrait être inférieure à 60 % du PIB d'ici à 2038 selon l'ensemble des tests de résistance déterministes de l'analyse de la soutenabilité de la dette réalisée par la Commission. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec l'exigence relative à la dette énoncée à l'article 6, point a), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

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

(20) Sur la base de la trajectoire des dépenses nettes et des hypothèses du plan, le déficit public devrait diminuer progressivement, passant de 2,9 % du PIB en 2024 à 1,2 % du PIB en 2028. En conséquence, 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 6, point b), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

Profil temporel de l'ajustement budgétaire

(21) Le profil temporel de l'ajustement budgétaire, mesuré comme la variation du solde primaire structurel telle que décrite dans le plan, est linéaire, comme l'exige l'article 6, point c), du règlement (UE) 2024/1263. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes présentée dans le plan est compatible avec la mesure de sauvegarde destinée à éviter une concentration en fin de période prévue à l'article 6, point c), et avec la disposition transitoire prévue à l'article 36, paragraphe 1, point e), du règlement (UE) 2024/1263.

Tableau 4: Évolution du solde primaire structurel dans le plan de la Slovénie

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Solde primaire structurel (en % du PIB)	- 1,8	- 1,3	- 0,9	- 0,4	0,0	0,5
Variation du solde primaire structurel (en p.p.)	Sans objet	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Slovénie.

Compatibilité du plan avec la sauvegarde de la résilience du déficit

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

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

(23) Conformément à l'article 7 du règlement (UE) 2024/1263, puisque le plan prévoit que la dette publique sera comprise entre 60 % et 90 % du PIB sur la période d'ajustement, le ratio de la dette doit, tant qu'il dépasse 60 %, diminuer d'au moins 0,5 point de pourcentage du PIB en moyenne par an. Cette diminution moyenne est calculée sur la période 2024-2028 et représente 1,6 point de pourcentage (voir le tableau 3). En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette.

Hypothèses macroéconomiques et budgétaires retenues dans le plan

(24) Le plan repose sur une série d'hypothèses qui s'écartent des hypothèses de la Commission transmises à la Slovénie le 21 juin 2024. En particulier, le plan contient des hypothèses différentes pour huit variables, à savoir les données historiques actualisées, le point de départ de 2024 (y compris le déficit primaire et la part des dépenses primaires en 2024), la croissance potentielle du PIB, la croissance du déflateur du PIB, la croissance réelle du PIB, les taux d'intérêt, les ajustements stock-flux et les mesures ponctuelles. Une évaluation minutieuse de ces différences d'hypothèses, afin de garantir qu'elles sont étayées par des arguments économiques solides et fondés sur des données, est d'autant plus nécessaire que la croissance moyenne des dépenses nettes figurant dans le plan est plus élevée que la trajectoire de référence. Les différences d'hypothèses dont l'incidence sur la croissance moyenne des dépenses nettes est la plus significative sont énumérées et évaluées ci-dessous, chacune étant considérée isolément.

— Le plan table sur une croissance potentielle du PIB plus faible de 0,1 point de pourcentage en moyenne entre 2024 et 2033, sur la base de calculs à l'aide de modèles actualisés qui tiennent compte des données révisées et nouvelles, au regard des hypothèses sous-tendant la trajectoire de référence. Cette hypothèse est prudente et donc dûment justifiée. 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.

— Le plan table sur le fait que le déflateur du PIB pour 2025 sera considérablement plus élevé que selon les hypothèses sous-tendant la trajectoire de référence, tandis que la croissance du déflateur pour les années restantes de la période d'ajustement reste alignée sur celle de la trajectoire de référence. Le plan utilise également des données actualisées fondées sur les attentes du marché. 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. Le déflateur du PIB devrait augmenter en 2025 par rapport à 2024 en raison du début de la réforme des salaires du secteur public et d'une inflation plus élevée prévue en 2025. L'inflation devrait augmenter à la suite du retrait des mesures restantes destinées à atténuer l'incidence des prix élevés de l'énergie (réintroduction d'une contribution afin de soutenir la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et la cogénération à haute efficacité) ainsi que d'une taxation supplémentaire des boissons (par exemple, les boissons alcoolisées et les boissons alcoolisées et les boissons avec sucre ajouté). Cette hypothèse inclut les décisions de politiques publiques et les données les plus récentes et est donc 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. Globalement, toutes les différences d'hypothèses prises ensemble contribuent à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes soit plus élevée dans le plan que dans la trajectoire de référence. Il ressort de cette évaluation que le plan satisfait à l'exigence de l'article 13, point b), du règlement (UE) 2024/1263. La Commission tiendra compte de l'évaluation ci-dessus des hypothèses du plan dans les futures évaluations du respect de la présente recommandation.

Stratégie budgétaire du plan

(25) Selon la stratégie budgétaire indicative exposée dans le plan, les engagements relatifs aux dépenses nettes seront réalisés au moyen de la maîtrise des dépenses et d'augmentations discrétionnaires des recettes. Pour 2025, le plan annonce une nouvelle contribution obligatoire pour les soins de longue durée à partir du 1er juillet 2025, une taxe plus élevée sur les émissions de CO_2, une taxation plus élevée des boissons alcoolisées et des boissons avec sucre ajouté, et un retrait des mesures restantes destinées à atténuer les effets des prix élevés de l'énergie. Les gains de recettes seront partiellement contrebalancés par des hausses potentielles des dépenses découlant de la réforme des salaires du secteur public qui sera introduite progressivement au cours de la période 2025-2028. Selon le plan, le service d'audit interne des finances publiques du ministère des finances s'attellera à remédier aux lacunes de l'audit interne actuel des finances publiques en 2025. En outre, en 2026 et au-delà, le plan envisage de nouvelles mesures fiscales, une réforme des retraites et des soins de longue durée et une réforme de la santé. Les réformes des retraites, de la santé et des soins de longue durée, ainsi que la réforme des salaires du secteur public, figurent dans le plan pour la reprise et la résilience (PRR). Le gouvernement a accepté de rédiger des amendements à la législation sur les retraites et est actuellement en train de consulter les partenaires sociaux. La réforme des soins de longue durée a été adoptée et est progressivement mise en œuvre, avec une nouvelle contribution obligatoire qui entrera en vigueur en 2025. La définition des mesures de politiques publiques à adopter doit être confirmée ou ajustée et quantifiée dans les budgets annuels. Dans le même temps, des risques entourent la mise en œuvre de la stratégie budgétaire indicative prévue dans le plan, du fait de dérapages des dépenses liés aux réformes en cours du système des salaires dans le secteur public, aux réformes des soins de longue durée et de la santé et aux grands projets d'investissement. En outre, le projet de plan budgétaire pour 2025 précise les mesures au moyen desquelles sera réalisé l'engagement en matière de dépenses nettes pour 2025 ([9]).

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

(26) 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. Il comprend sept réformes globales (réforme des retraites, réforme de la santé, réforme des soins de longue durée, réforme du système des salaires dans le secteur public, politique du logement, changements dans l'éducation et modifications de la fiscalité). Le plan prévoit également des mesures dans d'autres domaines, visant notamment à revigorer la productivité et les transitions écologique et numérique. Le plan comprend plus de 40 réformes et investissements.

(27) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la transition écologique et numérique équitable, y compris les objectifs climatiques fixés dans le règlement (UE) 2021/1119, le plan comprend plusieurs actes législatifs et non législatifs. Une loi sur le climat est notamment en cours d'élaboration pour lutter contre le changement climatique et parvenir à la neutralité climatique en Slovénie d'ici à 2045. Dans ce contexte, la Slovénie entend renforcer les mesures de lutte contre le changement climatique et les catastrophes climatiques, en accordant une attention particulière aux inondations. Plusieurs investissements visent à stimuler l'économie circulaire en accroissant l'efficacité de l'utilisation des ressources, en promouvant les éco-innovations et en améliorant la gestion des déchets.

([9]) Voir avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire de la Slovénie, 26.11.2024, C(2024)9064 final.

Une stratégie de développement des transports à l'horizon 2030 se concentre sur la planification globale des transports et de la mobilité durables. La Slovénie met en œuvre les objectifs définis dans la stratégie de transformation numérique à l'horizon 2030, qui figurent également dans la feuille de route stratégique nationale pour la décennie numérique à l'horizon 2030. Cela passe notamment par des mesures dans le domaine de la connectivité prévues dans le plan de développement des infrastructures gigabit pour 2030, dans le domaine des technologies et infrastructures numériques avancées et de la transformation numérique des entreprises et des compétences numériques (par exemple, promotion de la loi sur l'inclusion numérique). Plusieurs documents stratégiques, comme le plan pour des infrastructures gigabit pour 2030, la stratégie pour la transformation numérique de l'économie à l'horizon 2030 et la stratégie pour des services publics numériques 2030 sont en cours de mise en œuvre. Plusieurs des mesures soutenues au titre du PRR et par les fonds de la politique de cohésion sont également présentées comme étant destinées à répondre à la priorité commune d'une transition écologique et numérique équitable, par exemple la transformation numérique de l'économie (entreprises et industrie), le verdissement des infrastructures éducatives en Slovénie, la transformation globale de l'éducation écologique et numérique et le renforcement des capacités des infrastructures ferroviaires. Les réformes et les investissements prévus dans le plan visent à répondre aux recommandations adressées au pays en 2019 et 2020 consistant à axer la politique économique en matière d'investissements sur la recherche et l'innovation, la transition vers une économie à faible intensité de carbone, les transports durables, en particulier le rail, et les infrastructures environnementales, en tenant compte des disparités régionales; à la recommandation de 2020 consistant à promouvoir les capacités numériques des entreprises et à renforcer les compétences numériques, le commerce électronique et la santé en ligne; et à la recommandation de 2022 consistant à accroître l'investissement public en faveur des transitions écologique et numérique.

(28) 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 plusieurs actes législatifs et non législatifs. Les principales mesures mises en avant sont la réforme des retraites, la réforme du système de santé et la réforme des soins de longue durée. Le plan indique que la réforme des retraites garantira la durabilité du système des retraites et un niveau adéquat des pensions, et sera complétée par d'autres mesures portant sur le marché du travail, afin de stimuler la participation, en particulier, des travailleurs âgés. Le plan décrit plusieurs mesures et investissements adoptés et prévus dans le domaine de l'éducation, des compétences et de l'apprentissage tout au long de la vie et mentionne l'élaboration d'un plan d'action visant à accroître la productivité et la compétitivité. Parmi les autres mesures figure une stratégie de développement du marché des capitaux en Slovénie au cours de la période 2023-2030. Le plan prévoit également l'adoption de la stratégie slovène en faveur des jeunes pousses. Les modifications dans le domaine du financement des activités de recherche scientifique et d'innovation visent à stimuler les investissements dans la R&D afin qu'ils atteignent 3,5 % du PIB d'ici à 2030. Le plan comprend des projets de mesures en matière de logements abordables. Plusieurs des mesures soutenues au titre du PRR et par la politique de cohésion de l'UE, y compris celles relevant du pilier III du Fonds pour une transition juste, visent également à répondre à la priorité commune que constitue la résilience sociale et économique, par exemple le renforcement du parc de logements locatifs publics, le traitement efficace des maladies transmissibles, l'entrée plus rapide des jeunes sur le marché du travail et les mesures structurelles visant à renforcer la résilience du marché du travail, à garantir une main-d'œuvre qualifiée et à remédier aux pénuries de main-d'œuvre. Plusieurs mesures ont été adoptées ou sont prévues pour faciliter et accélérer l'intégration des travailleurs étrangers sur le marché du travail et dans la société. Les réformes et les investissements prévus dans le plan visent à répondre aux recommandations de 2019 et de 2024 visant à garantir la viabilité et l'adéquation à long terme du système des retraites; à la recommandation de 2019 visant à accroître la capacité d'insertion professionnelle des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs âgés; à la recommandation de 2019 visant à renforcer la concurrence en matière de marchés publics, la professionnalisation et la surveillance indépendante de la passation de marchés (traitée dans le cadre du PRR); à la recommandation de 2020 visant à améliorer les dispositifs de chômage partiel et à assouplir les conditions de travail, ainsi qu'à veiller à ce que ces mesures offrent une protection adéquate aux travailleurs atypiques; aux recommandations de 2019, 2020, 2022, 2023 et 2024 visant à assurer la résilience et la viabilité à long terme du système de santé et de soins de longue durée; aux recommandations de 2022, 2023 et 2024 visant à procéder à un rééquilibrage des recettes fiscales en faveur de sources plus favorables à la croissance et plus durables; aux recommandations de 2019, 2020 et 2024 visant à créer des entreprises à forte croissance, par de meilleures conditions pour l'investissement en capital-risque, ainsi que pour les investisseurs institutionnels, à fournir des liquidités et un financement aux entreprises, et à soutenir le développement des marchés boursiers et améliorer l'environnement des entreprises; et à la recommandation de 2024 visant à renforcer la compétitivité en poussant les niveaux de compétences vers le haut.

(29) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la sécurité énergétique, le plan comprend plusieurs actes législatifs et non législatifs. Il fait référence, entre autres, à la loi sur l'énergie adoptée, et, parmi les actes qui sont encore en cours d'élaboration, au plan national en matière d'énergie et de climat (PNEC) final mis à jour et à la loi sur la restructuration de la mine de Velenje. Plusieurs des mesures soutenues au titre du PRR, en particulier le volet REPowerEU, et par le Fonds pour une transition juste au titre de la politique de cohésion de l'UE, contribuent également à la priorité commune que constitue la sécurité énergétique, par exemple en renforçant le réseau de distribution d'électricité ainsi que la planification et le financement de la rénovation énergétique des bâtiments dans le secteur public et le déploiement d'infrastructures pour carburants alternatifs. Les réformes et investissements prévus dans le plan visent à répondre aux recommandations de 2022 et 2023 consistant à réduire la dépendance

globale à l'égard des combustibles fossiles en accélérant le déploiement des énergies renouvelables et à améliorer la mise en œuvre des mesures d'efficacité énergétique; et aux recommandations de 2022 et 2023 visant à promouvoir l'électrification du secteur des transports.

(30) En ce qui concerne la priorité commune que constituent les capacités de défense, le plan comprend la loi qui a été adoptée sur le provisionnement de fonds d'investissement pour l'armée slovène au cours de la période 2021-2026, qui prévoit une enveloppe de 780 millions d'EUR pour l'armée.

(31) Le plan fournit des informations concernant la cohérence et, le cas échéant, la complémentarité avec les fonds de la politique de cohésion de l'UE, ainsi qu'avec le PRR de la Slovénie. Le plan fait référence à plusieurs politiques soutenues au titre du PRR et par les fonds de cohésion de l'UE. En outre, le plan comprend des tableaux de correspondance indiquant à quel domaine d'action, financé au moyen du programme de la politique européenne de cohésion 2021-2027, correspond chaque recommandation.

(32) Le plan donne une vue d'ensemble des besoins prioritaires en investissements publics de la Slovénie liés aux priorités communes de l'Union. En ce qui concerne la priorité commune consistant en une transition écologique et numérique équitable, y compris les objectifs climatiques, le plan identifie des besoins d'investissement dans l'utilisation efficace de l'énergie, les infrastructures de transport (chemins de fer) et la mobilité durable. Cette dernière comprend les infrastructures cyclables, les plateformes multimodales ainsi que l'amélioration des infrastructures de transport public et des infrastructures piétonnes. En ce qui concerne la priorité commune que constitue la résilience sociale et économique, y compris le socle européen des droits sociaux, le plan identifie des besoins d'investissement dans les domaines de la santé, des soins de longue durée et de la politique du logement. En ce qui concerne la priorité commune que constitue la sécurité énergétique, le plan constate des besoins d'investissement en matière de connectivité des systèmes énergétiques et de réseaux énergétiques, de capacités de production (centrales à énergie solaire) et de transition juste des régions charbonnières. Le plan vise à contribuer à satisfaire les besoins en investissements publics de la Slovénie liés aux priorités communes de l'Union. En ce qui concerne la priorité commune que constituent les capacités de défense, le plan constate les besoins d'investissement dans les capacités de combat et l'appui à ces dernières, dans la logistique et les infrastructures militaires, ainsi que dans les capacités de commandement et de contrôle. Selon le plan, la résolution sur le programme général de développement et d'équipement à long terme des forces armées slovènes jusqu'en 2040 prévoit de porter les dépenses de défense à 2 % du PIB d'ici à 2030, conformément à l'engagement pris au sein de l'OTAN. 20 % des dépenses en matière de défense devraient être consacrés aux investissements.

Conclusion de l'évaluation menée par la Commission

(33) Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le plan de la Slovénie remplit les exigences du règlement (UE) 2024/1263.

CONCLUSION GÉNÉRALE DU CONSEIL

(34) Le Conseil se félicite du plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Slovénie 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.

(35) 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.

(36) 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 également que les parties prenantes concernées aient été associées au niveau national avant la présentation du plan. Le Conseil note aussi que les risques géopolitiques peuvent exercer une pression sur les dépenses de défense.

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

(38) 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.

(39) 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.

(40) Le Conseil attend avec intérêt les rapports d'avancement annuels de la Slovénie, 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.

(41) Il convient qu'en vertu de l'article 17 du règlement (UE) 2024/1263, le Conseil recommande à la Slovénie la trajectoire des dépenses nettes fixée dans le plan,

RECOMMANDE à la Slovénie:

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)

Slovénie

Années		2025	2026	2027	2028
Taux de croissance (en %)	Annuels	5,6	4,4	4,1	4,0
	Cumulés (*)	12,1	17,0	21,8	26,6

(*) 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.