Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/3976

20.8.2025

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 8 juillet 2025

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

(C/2025/3976)

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 1466/97 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:

Considérations générales

(1) Le règlement (UE) 2024/1263, qui est entré en vigueur le 30 avril 2024, précise les objectifs du cadre de gouvernance économique, qui vise à promouvoir des finances publiques saines et viables, une croissance durable et inclusive ainsi que la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et à 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 aux exigences du TFUE. Le Semestre européen comprend, en particulier, la formulation de recommandations par pays et la surveillance de leur mise en œuvre. En outre, le règlement encourage les États membres à s'approprier la politique budgétaire et axe davantage celle-ci sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et plus cohérente des règles. Chaque État membre doit présenter au Conseil et à la Commission un plan budgétaire et structurel national à moyen terme, contenant ses engagements en matière budgétaire, et en matière de réformes et d'investissements sur un horizon de quatre ou cinq ans, en fonction de la durée de la législature nationale. La trajectoire des dépenses nettes [2], dans chacun de ces plans, doit être conforme aux exigences du règlement, et notamment aux obligations de placer ou de maintenir la dette publique sur une trajectoire descendante plausible avant la fin de la période d'ajustement, ou de la maintenir à des niveaux prudents inférieurs à 60 % du produit intérieur brut (PIB) et de ramener et/ou de maintenir le déficit public en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité à moyen terme. Lorsqu'un État membre s'engage à mettre en œuvre un ensemble pertinent de réformes et d'investissements conformément aux critères énoncés dans le règlement, la période d'ajustement peut être prolongée, de trois ans au maximum.

[1] JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] Aux termes de l'article 2, point 2), du règlement (UE) 2024/1263, on entend par «dépenses nettes» 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.

(2) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil ([3]), qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après dénommée la «facilité»), est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité apporte un soutien financier aux États membres, créant une impulsion budgétaire financée par l'Union, pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements. Conformément aux priorités du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques, la facilité favorise la reprise économique et sociale par la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables tendant, en particulier, à promouvoir les transitions écologique et numérique et à rendre les économies des États membres plus résilientes. Elle contribue également à renforcer les finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long termes, à améliorer la cohésion territoriale au sein de l'Union et à soutenir la poursuite de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

(3) Le règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil ([4]) (ci-après dénommé le «règlement REPowerEU»), adopté le 27 février 2023, vise à éliminer progressivement la dépendance de l'Union à l'égard des importations de combustibles fossiles russes. Cet effort contribue à garantir la sécurité énergétique de l'Union en diversifiant son approvisionnement énergétique et en augmentant son utilisation des énergies renouvelables, ses capacités de stockage de l'énergie et son efficacité énergétique.

(4) Le 15 octobre 2021, la Bulgarie a présenté à la Commission son plan national pour la reprise et la résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. En vertu de l'article 19 de ce règlement, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience selon les lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 4 mai 2022, le Conseil a adopté sa décision d'exécution relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Bulgarie ([5]), laquelle a été modifiée le 8 décembre 2023 en vertu de l'article 18, paragraphe 2, du règlement pour actualiser la contribution financière maximale au titre du soutien financier non remboursable ([6]). La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement, indiquant que la Bulgarie a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Les jalons et cibles ne peuvent être considérés comme atteints de manière satisfaisante qu'en l'absence de régression sur les jalons et cibles de la même réforme ou du même investissement précédemment atteints.

(5) Le 20 juin 2025, le Conseil a adopté, sur recommandation de la Commission, une recommandation approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Bulgarie ([7]). Le plan, présenté conformément à l'article 11 et à l'article 36, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) 2024/1263, couvre la période 2025-2028 et expose un ajustement budgétaire sur quatre ans.

(6) Le 26 novembre 2024, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ([8]), le rapport 2025 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 et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2025, 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 ([9]) le 13 mai 2025 et le rapport conjoint sur l'emploi le 10 mars 2025.

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

([4]) Règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE (JO L 63 du 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Décision d'exécution du Conseil du 4 mai 2022 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Bulgarie (ST 8091/22).

([6]) Décision d'exécution du Conseil du 8 décembre 2023 modifiant la décision d'exécution du 4 mai 2022 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Bulgarie (ST 15837/2023).

([7]) 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).

([8]) Règlement (UE) n o 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).

([9]) Recommandation du Conseil du 13 mai 2025 concernant la politique économique de la zone euro (JO C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

(7) Le 29 janvier 2025, la Commission a publié la boussole pour la compétitivité, un cadre stratégique pour stimuler la compétitivité mondiale de l'UE sur les cinq prochaines années. La boussole met en avant les trois impératifs de transformation pour une croissance économique durable: i) l'innovation; ii) la décarbonation et la compétitivité; et iii) la sécurité. Afin de combler le retard d'innovation, l'UE entend favoriser l'innovation industrielle, soutenir la croissance des jeunes entreprises au moyen d'initiatives telles que la stratégie de l'UE en faveur des jeunes pousses et des entreprises en expansion, et promouvoir l'adoption de technologies avancées comme l'intelligence artificielle et l'informatique quantique. Poursuivant l'objectif d'une économie plus verte, la Commission a présenté un plan d'action global pour une énergie abordable et un pacte pour une industrie propre, visant à garantir que la transition vers une énergie propre reste efficace par rapport à son coût, ne nuit pas à la compétitivité, en particulier pour les secteurs à forte intensité énergétique, et est un moteur de croissance. Afin de réduire ses dépendances excessives et d'accroître sa sécurité, l'Union est déterminée à renforcer ses partenariats commerciaux mondiaux, à diversifier ses chaînes d'approvisionnement et à sécuriser son accès aux matières premières critiques et aux sources d'énergie propres. La mise en œuvre de ces priorités s'appuie sur des catalyseurs horizontaux, à savoir la simplification de la réglementation, l'approfondissement du marché unique, le financement de la compétitivité et une union de l'épargne et des investissements, la promotion des compétences et d'emplois de qualité, et une meilleure coordination des politiques de l'UE. La boussole pour la compétitivité est alignée sur le Semestre européen, de manière à ce que les politiques économiques des États membres soient en phase avec les objectifs stratégiques de la Commission et à créer ainsi une approche unifiée de la gouvernance économique qui favorise la croissance durable, l'innovation et la résilience dans l'ensemble de l'Union.

(8) En 2025, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques se déroule toujours parallèlement à la mise en œuvre de la facilité. La pleine mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience reste essentielle à la réalisation des priorités stratégiques du Semestre européen, car ces plans permettent aux pays concernés de relever efficacement l'ensemble, ou une partie non négligeable, des défis identifiés dans les recommandations par pays qui leur ont été adressées ces dernières années. Les recommandations par pays conservent leur pertinence pour l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience modifiés conformément à l'article 21 du règlement (UE) 2021/241.

(9) Les recommandations par pays de 2025 pointent tous les grands défis de politique économique auxquels les mesures prévues dans les plans pour la reprise et la résilience répondent insuffisamment, en tenant compte des défis pertinents déjà mis en évidence dans les recommandations par pays de 2019 à 2024.

(10) Le 4 juin 2025, la Commission a publié le rapport 2025 pour la Bulgarie. Ce rapport évalue les progrès accomplis par cette dernière dans les suites données aux recommandations 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 mentionne 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 pour 2030 en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

Évaluation du rapport d'avancement annuel

(11) Le 20 juin 2025, le Conseil a recommandé les taux de croissance maximaux suivants pour les dépenses nettes de la Bulgarie: 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 2024 de 6,2 % en 2025, de 11,4 % en 2026, de 16,3 % en 2027 et de 21 % en 2028. Le 2 mai 2025, la Bulgarie a présenté son rapport d'avancement annuel ([10]) sur les résultats budgétaires et les projections pertinents, ainsi que sur la mise en œuvre des réformes et des investissements visant à répondre aux grands défis identifiés dans les recommandations par pays du Semestre européen. Ce 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.

(12) 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 recommandé d'activer de manière coordonnée la clause dérogatoire nationale du pacte de stabilité et de croissance afin de soutenir les efforts déployés par l'UE en vue d'une augmentation rapide et significative des dépenses de défense, 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 2 mai 2025, 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 et à les dépasser ([11]).

([10]) Les rapports annuels d'avancement 2025 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

([11]) 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 application 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).

(13) D'après les données validées par Eurostat ([12]), le déficit public de la Bulgarie s'est creusé, passant de 2,0 % du PIB en 2023 à 3,0 % en 2024, tandis que la dette publique a augmenté, passant de 22,9 % du PIB à la fin de 2023 à 24,1 % à la fin de 2024. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions correspondent à un taux de croissance des dépenses nettes de 10,4 % en 2024. Dans son rapport d'avancement annuel, la Bulgarie estime à 12,3 % la croissance des dépenses nettes en 2024. La baisse du taux de croissance des dépenses nettes dans les calculs de la Commission s'explique principalement par la comptabilisation, par la Commission, de dépenses ponctuelles en 2024. D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire ([13]), qui comprend à la fois les dépenses financées au niveau national et au niveau de l'UE, a été globalement neutre en 2024.

(14) D'après le rapport d'avancement annuel, le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires de la Bulgarie prévoit une croissance du PIB réel de 3,0 % en 2025, tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 3,6 % en 2025. Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, le PIB réel devrait augmenter de 2,0 % en 2025 et de 2,1 % en 2026, tandis que l'inflation IPCH devrait s'établir à 3,6 % en 2025 et à 1,8 % en 2026.

(15) D'après le rapport d'avancement annuel, le déficit public devrait diminuer pour s'établir à 2,9 % du PIB en 2025, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter et atteindre 28,9 % à la fin de 2025. Ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 8,6 % en 2025. Les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur un déficit public de 2,8 % du PIB en 2025. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 9,2 % en 2025. Ces projections de croissance des dépenses nettes plus élevées que ce qu'indique le rapport d'avancement annuel s'expliquent par le fait que les projections tablent sur un moindre montant de dépenses financées par l'UE et sur une incidence moindre des mesures discrétionnaires en matière de recettes, malgré une baisse des dépenses totales, dans les prévisions du printemps 2025 de la Commission pour 2025. La comptabilisation par la Commission des dépenses ponctuelles pour 2024 a également contribué à cette différence, en créant une base de départ plus faible pour 2024. Sur la base des estimations de la Commission, l'orientation budgétaire, incluant les dépenses financées tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, devrait être expansionniste à hauteur de 1,1 % du PIB en 2025. Le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour s'établir à 25,1 % à la fin de 2025.

(16) Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, des dépenses publiques représentant 1,0 % du PIB devraient être financées par un soutien non remboursable («subventions») de la facilité pour la reprise et la résilience en 2025, contre 0,4 % du PIB en 2024. Les dépenses financées par un soutien non remboursable au titre de la facilité pour la reprise et la résilience permettent des investissements de qualité et des réformes de nature à améliorer la productivité qui n'ont pas d'incidence directe sur le solde et la dette des administrations publiques de la Bulgarie.

(17) Les dépenses publiques de défense en Bulgarie s'élevaient à 1,6 % du PIB en 2021 et en 2022, et à 1,5 % du PIB en 2023 ([14]). Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, les dépenses de défense devraient s'établir à 1,4 % du PIB en 2024 et à 2,6 % du PIB en 2025. Cela correspond à une augmentation de 1,2 point de pourcentage du PIB par rapport à 2024. 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 compromettent pas la viabilité budgétaire à moyen terme.

(18) Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, les dépenses nettes de la Bulgarie devraient augmenter de 9,2 % en 2025. Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, la croissance des dépenses nettes de la Bulgarie en 2025 devrait être supérieure au taux de croissance maximal recommandé, avec un écart ([15]) de 1,1 % du PIB en 2025. Toutefois, cet écart attendu ne va pas au-delà de la flexibilité prévue au titre de la clause dérogatoire nationale sur la base des projections actuelles pour les dépenses de défense.

([12]) Eurostat, Euro-indicateurs, 22.4.2025.

([13]) 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.

([14]) Eurostat, dépenses publiques sur la base de la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP). En raison des différences méthodologiques entre les définitions de la CFAP et de l'OTAN, la définition des dépenses au sens de la CFAP peut différer de la définition des dépenses au sens de l'OTAN.

([15]) À partir de 2026, ces chiffres figureront dans le compte de contrôle établi par l'article 22 du règlement (UE) 2024/1263.

(19) Le rapport d'avancement annuel ne contient pas de projections budgétaires au-delà de 2025. Sur la base des mesures connues à la date de finalisation des prévisions, les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur un déficit public de 2,8 % du PIB en 2026. Ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 1,7 % en 2026. Sur la base des estimations de la Commission, l'orientation budgétaire, qui comprend à la fois les dépenses financées au niveau national et au niveau de l'UE, devrait être restrictive de 0,8 % du PIB en 2026. Selon la Commission, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter et atteindre 27,1 % d'ici à la fin de 2026. L'augmentation du ratio de la dette au PIB en 2026 résulte principalement d'un déficit primaire stable supérieur à 2 % et d'une réduction durable de l'inflation au cours de la période de prévision, conjugués à une hausse des taux d'intérêt.

Principaux défis

(20) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2021/241, et à l'annexe V, critère 2.2, dudit règlement, le plan pour la reprise et la résilience prévoit un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. Ceux-ci doivent permettre au pays de relever efficacement l'ensemble, ou une partie significative, des défis recensés dans les recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées. Dans ce délai serré, il est essentiel que la Bulgarie parachève la mise en œuvre effective de son plan pour la reprise et la résilience pour renforcer sa compétitivité à long terme par les transitions écologique et numérique, tout en veillant à l'équité sociale. La communication de la Commission intitulée «NextGenerationEU – La voie vers 2026», adoptée le 4 juin 2025, précise le calendrier applicable à la clôture de la facilité et fournit des orientations aux États membres pour maximiser la mise en œuvre d'ici au 31 août 2026, y compris sur la manière de rationaliser davantage leurs PRR, expose les principales options à prendre en considération lors de leur révision et souligne l'importance d'une planification conjointe minutieuse de la présentation des dernières demandes de paiement en 2026. Pour tenir les engagements pris dans le plan pour la reprise et la résilience d'ici à août 2026, il est essentiel que la Bulgarie accélère d'urgence la mise en œuvre des réformes et des investissements en relevant les défis qui se posent. L'inclusion rapide d'un chapitre REPowerEU dans le plan pour la reprise et la résilience est indispensable au financement de réformes et d'investissements supplémentaires à l'appui des objectifs stratégiques de la Bulgarie et de l'UE dans le domaine de l'énergie et de la transition écologique. Il s'agit notamment de maintenir une approche cohérente dans la mise en œuvre des réformes structurelles envisagées et de garantir des procédures de passation de marchés publics compétitives et efficaces afin de permettre la réalisation en temps utile des investissements prévus. Il demeure essentiel d'associer systématiquement les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées afin que tous les acteurs s'approprient le plan pour la reprise et la résilience, de manière à en garantir la bonne mise en œuvre.

(21) La mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion, qui font appel au 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), s'est accélérée en Bulgarie. Il importe de poursuivre les efforts tendant à garantir la mise en œuvre rapide de ces programmes, tout en maximisant leur impact sur le terrain. Dans le cadre de ses programmes relevant de la politique de cohésion, la Bulgarie prend déjà des mesures destinées à stimuler la compétitivité et la croissance tout en renforçant la cohésion sociale. Dans le même temps, la Bulgarie reste confrontée à des défis, notamment ceux liés à la pauvreté (énergétique) et à l'inclusion sociale, à la qualité et au caractère inclusif de l'éducation, au développement des compétences, à l'intégration des groupes vulnérables sur le marché du travail et à la transition énergétique, qui reste essentielle pour la résilience et la compétitivité à long terme, dans lesquels une attention accrue accordée au développement de technologies stratégiques pourrait offrir de nouvelles perspectives. Conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil ([16]), la Bulgarie est tenue, dans le cadre de l'examen à mi-parcours des fonds de la politique de cohésion, de réexaminer chaque programme en tenant compte, entre autres, des défis mis en évidence dans les recommandations par pays de 2024. Les propositions de la Commission adoptées le 1er avril 2025 ([17]) prévoient de prolonger au-delà du 31 mars 2025 le délai de présentation d'une évaluation – par programme – des résultats de l'examen à mi-parcours. Elles prévoient également d'offrir une certaine souplesse pour accélérer la mise en œuvre des programmes et d'encourager les États membres à allouer des ressources au titre de la politique de cohésion à cinq priorités stratégiques de l'Union, à savoir la compétitivité dans les technologies stratégiques, la défense, le logement, la résilience dans le domaine de l'eau et la transition énergétique, et à des investissements dans des compétences de secteurs prioritaires tout en continuant de mettre l'accent sur les personnes en situation de grande vulnérabilité dans les programmes du FSE+.

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

([17]) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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, COM (2025) 123 final.

(22) La plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP) permet d'investir dans une priorité stratégique essentielle de l'UE en renforçant la compétitivité de l'UE. La plateforme STEP fait appel à onze fonds existants de l'UE. Les États membres peuvent également contribuer au programme InvestEU, qui soutient les investissements dans des domaines prioritaires. La Bulgarie pourrait tirer le meilleur parti de ces initiatives pour soutenir le développement ou la fabrication de technologies critiques, notamment des technologies propres et économes en ressources.

(23) Au-delà des défis économiques et sociaux auxquels le plan pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union visent à répondre, il convient que la Bulgarie s'attaque de manière effective aux défis qui subsistent, liés à la qualité de l'éducation et aux compétences, aux soins de santé, aux soins de longue durée et à l'inclusion sociale. Parmi les autres défis qui nuisent à l'environnement des entreprises et à la compétitivité figurent le fonctionnement de l'administration publique, notamment l'indépendance des autorités de régulation, l'efficacité des procédures de passation des marchés publics et l'orientation de la recherche et de l'innovation. D'autres défis sont liés à la dépendance encore grande à l'égard des combustibles fossiles, à la précarité énergétique persistante, au sous-développement des infrastructures de transport durable et à la mauvaise gestion des déchets et de l'eau.

(24) Comme le prévoit la boussole pour la compétitivité, toutes les institutions européennes, nationales et locales doivent déployer des efforts importants pour élaborer des règles plus simples et accélérer les procédures administratives. La Commission s'est fixé des objectifs ambitieux visant à réduire la charge administrative d'au moins 25 %, et d'au moins 35 % pour les PME. Pour atteindre ces objectifs, elle a créé de nouveaux outils. Elle entend notamment soumettre le corpus législatif de l'UE à un test de résistance et renforcer le dialogue entre les parties prenantes. Afin d'être à la hauteur de cette ambition, la Bulgarie doit par ailleurs prendre des mesures. En effet, 66 % des entreprises considèrent la complexité des procédures administratives comme un problème pour leur entreprise lorsqu'elles exercent leurs activités en Bulgarie ([18]). La qualité des services fournis par l'administration publique reste insuffisante et présente d'importantes disparités régionales. La grande majorité des entreprises estiment que la corruption est répandue et qu'elle est un problème dans le monde des affaires. Parmi les autres défis majeurs auxquels est confronté l'environnement des entreprises figurent la lourde charge administrative et les obstacles réglementaires. Il serait possible d'y remédier en poursuivant la numérisation des services administratifs et en réduisant le coût de la création d'une entreprise. La concurrence et la qualité font souvent défaut dans les procédures de passation de marchés publics, ce qui entraîne souvent un manque de soumissionnaires ou des procédures qui n'aboutissent pas. Les risques de corruption dans les marchés publics restent élevés, ce qui dissuade les entreprises d'y participer en raison d'une impression de partialité en ce qui concerne les conditions et les évaluations. Les organismes de contrôle ont des ressources limitées et font souvent l'objet de pressions politiques, ce qui nuit à leur indépendance et à la qualité de leurs activités. Les grandes différences de salaires au sein de certains organismes et entre ces derniers limitent la possibilité d'attirer des experts de qualité.

(25) Le niveau d'investissement dans la R&D en Bulgarie est très faible et les ressources n'ont pas été allouées de manière efficace, ce qui s'est traduit par une incidence et une efficacité faibles, notamment pour les projets publics de R&D. En 2023, les dépenses publiques en R&D représentaient 0,28 % du PIB, contre 0,72 % en moyenne dans l'Union. En outre, les liens entre le monde universitaire et les entreprises restent limités. Le faible niveau des dépenses en R&D est exacerbé par le fait que les fonds publics sont répartis entre de nombreux établissements d'enseignement supérieur et organismes de recherche. Ces faiblesses se traduisent par de basses performances en matière d'innovation, comme en témoignent le faible taux d'intensité des brevets et le nombre inférieur à la moyenne de l'Union de publications scientifiques, citations et copublications scientifiques public-privé.

(26) L'accès à une énergie propre et abordable et la réduction de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles restent des enjeux prioritaires pour la Bulgarie. Le pays affichait le quatrième prix de gros de l'électricité le plus élevé en 2024, notamment en raison de l'interconnexion limitée entre l'Europe du Sud-Est et l'Europe centrale, ainsi que de sa dépendance persistante à l'égard des combustibles fossiles, qui représentent environ 25 % de la production d'électricité, à quoi s'ajoute une disponibilité limitée de technologies flexibles d'origine non fossile. Le report de la réforme visant à libéraliser le marché de détail de l'électricité entrave la transition vers une énergie propre et abordable, étant donné que l'absence d'exposition aux signaux de prix fait grimper la demande, en particulier aux heures de pointe, où elle est satisfaite par des capacités flexibles, y compris celles de centrales électriques à combustibles fossiles marginales. La Bulgarie accorde des subventions importantes aux énergies fossiles, qui représentent environ 0,82 % de son PIB, sans prévoir leur suppression progressive avant 2030. En particulier, 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, pourraient être considérées comme une priorité dans le processus de suppression progressive. En Bulgarie, les subventions aux combustibles fossiles, telles que les tarifs de rachat pour les centrales de production combinée de chaleur et d'électricité, ainsi que l'ordre émis par l'État d'acheter de l'électricité auprès de la centrale thermique «Maritsa East II», sont économiquement inefficaces, perpétuent la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et découragent la décarbonation des secteurs de l'électricité et du chauffage.

([18]) Attitude des entreprises vis-à-vis de la corruption dans l'UE, rapport Eurobaromètre Flash (avril 2024).

(27) Le recours aux énergies renouvelables a ralenti en Bulgarie. En 2024, le pays a ajouté 1 GW de nouvelles capacités en matière d'énergies renouvelables (principalement solaires photovoltaïques), contre 1,2 GW l'année précédente. La complexité et la longueur des procédures d'octroi de permis créent des obstacles à l'installation de nouvelles capacités éoliennes terrestres, comme en témoigne l'absence de nouvelles capacités ces dernières années. Le potentiel des installations éoliennes en mer reste inexploité en raison de l'absence de cadre réglementaire, en particulier pour désigner des zones d'accélération des énergies renouvelables et fournir un plan de développement du réseau pour les zones côtières. Bien que la Bulgarie ait créé en 2023 une base juridique pour la désignation de zones prioritaires pour les installations éoliennes dans le cadre d'une réforme au titre du PRR, elle ne les a toujours pas désignées.

(28) Les systèmes de chauffage urbain en Bulgarie sont souvent dans un mauvais état technique et la plupart fonctionnent majoritairement au gaz naturel ou au charbon.

(29) L'insuffisance de la capacité de stockage à court terme et la nécessité de faire appel à des producteurs de combustibles fossiles figurent parmi les principaux facteurs responsables de l'une des fluctuations de prix de gros les plus élevées dans l'Union, avec une variation journalière moyenne des prix de gros de 185 EUR/MWh en 2024. La liquidité limitée sur le marché de gros en raison de la libéralisation partielle et du système de compensation pour les utilisateurs professionnels entrave depuis longtemps le potentiel d'agrégation et le potentiel de participation active de la demande, ce qui réduit la flexibilité du système électrique. En outre, le fait que le marché de détail ne soit pas totalement libéralisé continuera de nuire à la flexibilité du système électrique.

(30) La capacité de raccordement au réseau des installations d'énergie renouvelable de la Bulgarie est de plus en plus limitée, en particulier au niveau de la distribution. Par conséquent, il est nécessaire de consentir des investissements supplémentaires dans le réseau afin de poursuivre l'intégration des énergies renouvelables.

(31) La précarité énergétique demeure un défi structurel. En effet, la proportion de la population incapable de chauffer correctement son logement reste supérieure à la moyenne de l'Union. Si la Bulgarie a adopté, en 2023, une définition juridique de la précarité énergétique dans le cadre d'une réforme au titre du PRR, elle doit encore recenser la population concernée et concevoir des régimes d'aide efficaces et ciblés.

(32) L'intensité énergétique et les émissions de gaz à effet de serre liées à l'énergie produites par l'industrie manufacturière en Bulgarie restent parmi les plus élevées de l'Union. L'intensité énergétique de l'industrie manufacturière a baissé entre 2017 et 2022 pour s'établir à 2,45 GWh/EUR de valeur ajoutée brute (VAB), mais reste nettement supérieure à la moyenne de l'Union (1,05 GWh/EUR de VAB). La promotion de l'efficacité énergétique dans l'industrie manufacturière, en particulier dans les secteurs à forte intensité énergétique, et la réduction de la consommation d'énergie dans le secteur industriel contribueraient à obtenir des gains de productivité et de compétitivité pour l'économie.

(33) Les transports sont le secteur qui génère le plus d'émissions en Bulgarie. En effet, les émissions de gaz à effet de serre produites par le transport routier ont considérablement augmenté entre 2005 et 2023, alors qu'elles ont diminué dans l'ensemble de l'Union. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour encourager le recours à des modes de transport propres en Bulgarie, par exemple en promouvant davantage les transports publics, en déployant le service de billets uniques pour les transports publics, en modernisant les infrastructures ferroviaires et en électrifiant le reste des lignes ferroviaires, en développant la connectivité ferroviaire transfrontière, en installant des infrastructures de recharge pour les véhicules électriques et en mettant en place des zones à faibles émissions en milieu urbain.

(34) La gestion durable de l'eau et des déchets reste un défi en Bulgarie et le pays dispose encore de capacités institutionnelles limitées pour le relever. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour renforcer la coordination entre les autorités nationales compétentes, mettre au point des outils de suivi et de modélisation et améliorer l'établissement de rapports et la planification à l'échelon infranational. Le déficit d'investissement dans la gestion de l'eau en vue de satisfaire aux exigences de la directive-cadre sur l'eau et de la directive «Inondations» est estimé à 439 millions d'EUR par an.

(35) Une grande partie des élèves de l'enseignement secondaire ne maîtrisent pas les compétences de base en mathématiques, en lecture et en sciences, ce qui constitue un obstacle important pour le développement ultérieur des compétences. Dans le cadre du programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE en 2022, environ la moitié des jeunes bulgares âgés de 15 ans ont obtenu des résultats insuffisants en mathématiques, en lecture et en sciences, avec des taux encore plus élevés parmi les élèves issus de milieux défavorisés. Ces résultats insuffisants sont également liés au fait que les programmes scolaires restent largement fondés sur les connaissances. 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 qualité de l'enseignement souffre de l'incapacité à attirer des talents vers ce métier, en partie à cause d'un manque de formation et de perfectionnement professionnels adaptés aux besoins des enseignants. Il subsiste des inégalités majeures fondées sur des facteurs socio-économiques, avec un degré élevé de ségrégation sociale touchant les établissements scolaires et exacerbant les inégalités en matière d'apprentissage.

(36) Le marché du travail bulgare reste tendu, avec un faible taux de chômage de 4,2 % en 2024, et les employeurs déclarent avoir besoin au total de plus de 260 000 travailleurs supplémentaires, soit environ 9 % des personnes occupant actuellement un emploi. Bien que la proportion de jeunes (15-29 ans) sans emploi qui ne suivent ni études ni formation ait diminué, elle reste supérieure de 1,7 point de pourcentage à la moyenne de l'Union. Malgré de légères améliorations en 2024, l'écart en matière d'emploi entre les personnes handicapées et celles qui ne le sont pas reste l'un des plus élevés de l'Union (35,4 points de pourcentage en 2024). Le taux d'emploi des personnes ne disposant que d'un diplôme du premier cycle de l'enseignement secondaire est inférieur de 42 points de pourcentage à celui des personnes diplômées de l'enseignement supérieur, ce qui représente un écart nettement plus élevé que la moyenne de l'Union. En outre, les Roms sont confrontés à des difficultés considérables pour trouver un emploi. En effet, seulement 47 % d'entre eux occupent un emploi. Les flux migratoires nets positifs observés récemment sont insuffisants pour compenser la diminution de la population active et l'émigration des jeunes travailleurs hautement qualifiés. Ces problèmes qui touchent le marché du travail sont exacerbés par les pénuries et les inadéquations de compétences de la main-d'œuvre. Les compétences numériques de la population active restent particulièrement faibles. En effet, 40,1 % des travailleurs (âgés de 25 à 64 ans) possèdent au moins des compétences numériques de base. En outre, les pénuries de compétences sont exacerbées par le faible degré auquel l'EFP et l'enseignement supérieur répondent aux besoins du marché du travail, en particulier dans les secteurs liés aux transitions écologique et numérique. En outre, la Bulgarie a fait état de l'un des niveaux de participation des adultes à l'éducation et à la formation les plus faibles de l'Union au cours des dix dernières années, s'établissant à 9,5 % en 2022, contre 39,5 % en moyenne dans l'Union.

(37) Le risque d'exclusion sociale et de pauvreté reste élevé, en particulier pour les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et les Roms. Les dépenses liées aux prestations de protection sociale en Bulgarie sont parmi les plus faibles de l'Union (18,3 % du PIB contre 26,8 % en moyenne dans l'UE, en 2023), en particulier pour l'aide sociale, les allocations familiales et les prestations de chômage. L'adéquation du revenu minimum est bien inférieure à la moyenne de l'Union (19,1 % contre 56,3 % du seuil de pauvreté en 2023). Seuls 25,1 % des chômeurs de courte durée ont perçu des allocations en 2024. La capacité limitée du système à réduire la pauvreté souligne la nécessité d'améliorer l'efficience, la couverture et l'efficacité. En 2024, les transferts sociaux (autres que les pensions) ont permis de réduire la pauvreté de seulement 27,7 %, soit un taux inférieur à la moyenne de l'Union (34,4 %). Relever ces défis contribuerait également à soutenir la convergence sociale vers le haut, comme préconisé dans le cadre de la deuxième phase de l'analyse par pays du cadre de convergence sociale réalisée par les services de la Commission ([19]).

(38) Malgré l'augmentation des dépenses de santé depuis 2019, la mortalité évitable grâce au système de soins n'a pas diminué en Bulgarie et est restée plus de deux fois supérieure à la moyenne de l'Union, ce qui témoigne d'insuffisances du système de soins de santé. Malgré une diminution récente de la proportion de paiements directs pour les soins de santé, elle reste la plus élevée de l'Union. Le nombre d'infirmiers et de médecins généralistes en Bulgarie a de nouveau reculé en 2023. On compte désormais moins d'un infirmier en moyenne par médecin et la proportion d'infirmiers en exercice pour 1 000 habitants demeure parmi les plus faibles de l'Union, ce qui nuit à l'accès aux services médicaux et à la qualité de ceux-ci. En 2023, plus de 40 % des infirmiers et 50 % des médecins étaient âgés de 55 ans et plus, ce qui, associé à la concentration de la main-d'œuvre et des installations dans les zones urbaines, nuit à l'accès aux services de santé à long terme,

RECOMMANDE que la Bulgarie s'attache, en 2025 et 2026:

1. à renforcer les dépenses globales et l'état de préparation en matière de défense et de sécurité tout en veillant à la soutenabilité de la dette, conformément aux conclusions du Conseil européen du 6 mars 2025; à respecter les taux de croissance maximaux des dépenses nettes recommandés par le Conseil le 20 juin 2025, tout en utilisant la marge permise par la clause dérogatoire nationale pour l'augmentation des dépenses de défense.

2. étant donné les délais applicables, en vertu du règlement (UE) 2021/241, pour l'achèvement en temps utile des réformes et des investissements, à accélérer d'urgence la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience; à accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion (FEDER, FTJ, FSE+, FC), en s'appuyant, s'il y a lieu, sur les possibilités offertes par l'examen à mi-parcours; à tirer le meilleur parti des instruments de l'UE, notamment des possibilités offertes par le programme InvestEU et la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe», afin d'améliorer la compétitivité.

3. à créer les conditions propices au renforcement de la compétitivité en améliorant le fonctionnement et les capacités de l'administration publique, y compris au niveau régional; à simplifier la réglementation, à améliorer les outils réglementaires et à réduire la charge administrative afin de créer des conditions de concurrence équitables pour les entreprises; à améliorer l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption, en particulier dans les affaires de corruption à haut niveau; à améliorer la qualité des procédures de passation de marchés publics et à renforcer l'indépendance et le fonctionnement des autorités de régulation; à accroître l'impact et l'efficacité des investissements publics dans la R&D en axant la recherche et l'innovation sur un nombre réduit d'institutions et à améliorer la commercialisation des résultats de la recherche.

([19]) SWD(2025) 95 – 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)], 2025.

4. à réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles, notamment en encourageant la libéralisation du marché et en accélérant le déploiement des énergies renouvelables, en particulier en désignant des zones faisant l'objet de procédures d'autorisation accélérées pour les installations éoliennes; à prendre des mesures spécifiques pour supprimer progressivement les subventions aux combustibles fossiles, notamment en supprimant les subventions qui soutiennent la production d'électricité et le chauffage urbain à partir de charbon; à accroître la flexibilité du système électrique afin de réduire la volatilité des prix de gros, notamment en élargissant la portée de l'agrégation et de la participation active de la demande et en garantissant des capacités de stockage suffisantes; à moderniser les infrastructures du réseau électrique au niveau de la distribution en déployant des infrastructures de réseaux intelligents et en modernisant les lignes et les sous-stations; à lutter contre la précarité énergétique en mettant au point un système d'information actualisé sur les ménages en situation de précarité énergétique et vulnérables sur le plan énergétique et en les soutenant au moyen de mesures ciblées; à encourager les mesures d'efficacité énergétique dans l'industrie; à promouvoir le déploiement et l'adoption de transports urbains, publics et ferroviaires durables, notamment en accélérant la mise en place des infrastructures nécessaires; à améliorer la gestion de l'eau et des déchets en luttant contre les faiblesses institutionnelles et en investissant dans les infrastructures afin de garantir une utilisation durable des ressources.

5. à renforcer l'enseignement et l'apprentissage fondés sur les compétences; à améliorer la qualité de l'enseignement grâce à une formation initiale, continue et axée sur les besoins des enseignants; à améliorer la qualité, l'adéquation au marché du travail et le caractère inclusif de l'éducation et de la formation, notamment pour les Roms et d'autres groupes défavorisés; à remédier aux pénuries de main-d'œuvre, en assurant la mise en œuvre effective de mesures visant à accroître le niveau d'emploi des personnes handicapées, des personnes ayant un faible niveau d'instruction, des Roms et des personnes inactives; à renforcer l'acquisition de compétences en vue de stimuler la compétitivité et de soutenir les transitions écologique et numérique; à encourager l'inclusion sociale en améliorant l'accès à des services sociaux et de l'emploi intégrés et en soutenant plus efficacement le revenu minimum; à améliorer l'accès aux services de santé, notamment en réduisant davantage les paiements directs et en remédiant aux pénuries et à la répartition inégale des professionnels de la santé, en vue de renforcer l'efficacité, l'accessibilité et les capacités du système de santé.

Fait à Bruxelles, le 8 juillet 2025.

Par le Conseil

La présidente

S. LOSE