COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4.6.2025
COM(2025) 224 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

{SWD(2025) 224 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

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 que le cadre de gouvernance économique a pour objectifs de promouvoir des finances publiques saines et durables, une croissance durable et inclusive et la résilience au moyen de réformes et d'investissements, ainsi que de prévenir les déficits publics excessifs. Il dispose que le Conseil et la Commission exercent une surveillance multilatérale dans le cadre du Semestre européen, conformément aux objectifs et aux exigences du TFUE. Le Semestre européen prévoit, 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, de réforme et d'investissement sur un horizon de 4 ou 5 ans, selon 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

[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

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.

(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 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 renforcer 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 le «règlement REPowerEU»), adopté le 27 février 2023, vise à affranchir progressivement l'Union de sa dépendance 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. La Slovénie a ajouté un chapitre REPowerEU à son plan national pour la reprise et la résilience, afin de financer des réformes et des investissements clés qui contribueront à la réalisation des objectifs REPowerEU.

(4) Le 30 avril 2021, la Slovénie a présenté son plan national pour la reprise et la résilience à la Commission, 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 20 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision d'exécution relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la

---

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] 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) nº 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).

Slovénie[5], laquelle a été modifiée le 16 octobre 2023 en vertu de l'article 18, paragraphe 2, du règlement pour actualiser la contribution financière maximale au titre du soutien financier non remboursable, ainsi que pour inclure le chapitre REPowerEU[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 Slovénie 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 21 janvier 2025, le Conseil a adopté, sur recommandation de la Commission, une recommandation approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Slovénie[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 un avis sur le projet de plan budgétaire de la Slovénie pour 2025. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport 2025 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Slovénie 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[8] le 13 mai 2025 et le rapport conjoint sur l'emploi le 10 mars 2025.

(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 évidence 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 déficit 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'un verdissement de l'économie, 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 et propice à la compétitivité, en particulier pour les secteurs à forte intensité énergétique, et constitue 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

---

5 Décision d'exécution du Conseil du 20 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Slovénie (10612/21).

6 Décision d'exécution du Conseil du 16 octobre 2023 modifiant la décision d'exécution du 20 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Slovénie (13615/1/23).

7 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).

8 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).

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. Ces 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 les grands défis en matière 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 Slovénie. Ce rapport évalue les progrès accomplis par la Slovénie dans les suites données aux recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées et fait le point de la mise en œuvre, par la Slovénie, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, il mentionne les défis les plus pressants auxquels la Slovénie est confrontée. Il évalue également les progrès accomplis par la Slovénie dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'Union en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

Évaluation du rapport d'avancement annuel

(11) Le 21 janvier 2025, le Conseil a recommandé les taux de croissance maximaux suivants pour les dépenses nettes de la Slovénie: 5,6 % en 2025, 4,4 % en 2026, 4,1 % en 2027 et 4,0 % en 2028, ce qui correspond à des taux de croissance cumulés calculés par rapport à l'année 2023 de 12,1 % en 2025, de 17,0 % en 2026, de 21,8 % en 2027 et de 26,6 % en 2028. Le 28 avril 2025, la Slovénie a présenté son rapport d'avancement annuel[9] sur le respect des taux de croissance maximaux recommandés pour ses dépenses nettes, ainsi que sur la mise en œuvre des réformes et des investissements visant à répondre aux grands défis identifiés dans les recommandations qui lui ont été adressées dans le cadre du Semestre européen. Le rapport d'avancement annuel tient également compte des rapports semestriels

[9] Les rapports d'avancement annuels 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

présentés par la Slovénie 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 de la Slovénie du 29 avril 2025, le Conseil, sur recommandation de la Commission, a adopté, le [date], une recommandation autorisant la Slovénie à s'écarter des taux de croissance maximaux recommandés des dépenses nettes et à les dépasser[10].

(13) D'après les données validées par Eurostat[11], le déficit public de la Slovénie a diminué, passant de 2,6 % du PIB en 2023 à 0,9 % en 2024, tandis que sa dette publique est passée de 68,4 % du PIB à la fin de 2023 à 67,0 % à la fin de 2024. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions correspondent à un taux de croissance des dépenses nettes de 4,5 % en 2024. Dans son rapport d'avancement annuel, la Slovénie estime également à 4,5 % la croissance des dépenses nettes en 2024. D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire[12], incluant les dépenses financées tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, était restrictive, à concurrence de 1,1 % du PIB en 2024.

(14) Selon le rapport d'avancement annuel, le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires de la Slovénie prévoit une croissance du PIB réel de 2,1 % en 2025 et de 2,4 % en 2026, tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 2,3 % en 2025 et à 2,3 % en 2026. Les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel de 2,0 % en 2025 et de 2,4 % en 2026, tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 2,1 % en 2025 et à 1,9 % en 2026.

(15) Selon le rapport d'avancement annuel, le déficit public devrait augmenter pour s'établir à 1,9 % du PIB en 2025, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour atteindre 66,0 % à la fin de 2025. Ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 5,3 % en 2025. Les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur un déficit public de 1,3 % du PIB en 2025. L'augmentation du déficit en 2025 s'explique principalement par la baisse des revenus de la propriété et la hausse de la rémunération des salariés due à la mise en œuvre progressive de la réforme des salaires du secteur public. Selon les calculs de la Commission, ces

---

10 Recommandation du Conseil autorisant la Slovénie à s'écarter de la trajectoire des dépenses nettes recommandées et à la dépasser (activation de la clause dérogatoire nationale) [Veuillez compléter: OJ C/2025/xxx, x.x.2025].

11 Eurostat, Euro-indicateurs, 22.4.2025.

12 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. L'orientation budgétaire 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, en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE.

évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 4,6 % en 2025. Cette projection de croissance des dépenses nettes inférieure à ce qu'indique le rapport d'avancement annuel et la différence entre les prévisions de la Commission et de la Slovénie concernant le solde des administrations publiques s'expliquent principalement par une projection plus faible de la formation brute de capital fixe et par une évaluation différente des mesures discrétionnaires en matière de recettes. La Commission anticipe également des recettes plus élevées provenant des cotisations sociales et des impôts sur la production et les importations, ce qui explique aussi la différence entre les prévisions de la Commission et de la Slovénie concernant le solde des administrations publiques. 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 0,3 % du PIB en 2025. Le ratio de la dette publique au PIB devrait baisser pour s'établir à 65,5 % à la fin de l'année 2025.

(16) D'après les prévisions du printemps 2025 de la Commission, des dépenses publiques représentant 0,9 % du PIB devraient être financées par un soutien non remboursable («subventions») provenant de la facilité pour la reprise et la résilience en 2025, contre 0,3 % du PIB en 2024. Les dépenses financées par un soutien non remboursable 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 publics de la Slovénie.

(17) Les dépenses publiques de défense de la Slovénie sont restées stables à 1,2 % du PIB entre 2021 et 2023[13]. Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, elles devraient s'établir à 1,4 % du PIB en 2024 et à 1,6 % du PIB en 2025, ce qui correspond à une augmentation de 0,4 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021. La période d'activation de la clause dérogatoire nationale (2025-2028) permet à la Slovénie de revoir les priorités en matière de dépenses publiques ou d'augmenter les recettes publiques, afin que la hausse durable des dépenses de défense ne compromette pas la viabilité budgétaire à moyen terme.

(18) Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, les dépenses nettes de la Slovénie devraient croître de 4,6 % en 2025, leur croissance cumulée sur 2024 et 2025 s'élevant à 9,3 %. Toujours d'après les prévisions du printemps 2025 de la Commission, la croissance des dépenses nettes de la Slovénie en 2025 devrait être inférieure au taux de croissance maximal recommandé, tant en termes annuels qu'en cumul sur 2024 et 2025.

(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 quant à elles sur un déficit public de 1,5 % du PIB en 2026. L'augmentation du déficit en 2026 s'explique principalement par une hausse de la rémunération des salariés. Ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 7,0 % en 2026. 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 0,8 % du PIB en 2026. Selon la Commission, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer et atteindre 63,8 % d'ici à la fin de 2026.

[13] Eurostat, dépenses publiques par classification des fonctions des administrations publiques (CFAP).

Principaux défis politiques

(20) Bien que le ratio impôts/PIB de la Slovénie reste inférieur à la moyenne de l'UE, sa composition n'est pas très propice à la croissance. Le taux d'imposition sur le revenu des personnes physiques de la tranche supérieure et la pression fiscale sur le travail[14] dans le cas d'une personne isolée pour différents niveaux de revenus restent parmi les plus élevés de l'Union. Dans le même temps, les impôts fonciers, y compris les impôts fonciers récurrents, restent très faibles, avec une part inférieure à la moitié de la moyenne de l'UE. La réduction de la pression fiscale sur le travail ferait baisser les coûts du travail, stimulerait la demande de main-d'œuvre et améliorerait la compétitivité. En outre, des salaires nets plus élevés pourraient accroître l'offre de main-d'œuvre. Bien que la part des recettes provenant des taxes environnementales soit supérieure à la moyenne de l'UE, le système fiscal pourrait être utilisé pour promouvoir davantage les objectifs écologiques, notamment en appliquant le principe du «pollueur-payeur».

(21) Les coûts liés au vieillissement devraient augmenter considérablement en Slovénie, entraînant une hausse des dépenses de soins de santé, de soins de longue durée et de régimes de retraite au cours des prochaines décennies. Le plan pour la reprise et la résilience contient déjà plusieurs mesures visant à soutenir la viabilité budgétaire de ces systèmes et l'introduction d'une clause de réexamen dans la loi sur les soins de longue durée peut être considérée comme une amélioration majeure. Au-delà du plan, il serait important de surveiller les dépenses afin de garantir l'adéquation et la viabilité budgétaire de la protection sociale, étant donné que de nombreux éléments des systèmes susmentionnés ne sont toujours pas finalisés et que l'environnement économique est en constante évolution. Les réexamens des dépenses sont utiles pour recenser les domaines où les dépenses sont moins prioritaires ou inefficaces. Les économies réalisées pourraient être réaffectées pour répondre à de nouveaux défis budgétaires dans le domaine de la défense, pour les transformations numérique et écologique et pour combler le déficit d'innovation, où les dépenses devront être durablement plus élevées.

(22) 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 de parachever la mise en œuvre effective du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, pour renforcer la compétitivité à long terme de la Slovénie par les transitions écologique et numérique, tout en veillant à l'équité sociale. Pour tenir les engagements pris dans le plan pour la reprise et la résilience d'ici à août 2026, il est essentiel que la Slovénie accélère la mise en œuvre des réformes et des investissements qui lui permettront de relever les défis auxquels elle est confrontée. Les investissements sont fortement concentrés vers la fin de la période de mise en œuvre, ce qui pourrait créer d'importants problèmes de capacité à différents niveaux. Ce point mérite donc une attention particulière. Associer systématiquement les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, les

[14] Le coin fiscal se définit comme la somme des impôts sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale versées par les salariés et les employeurs, déduction faite des allocations familiales, exprimée en pourcentage du coût total de la main-d'œuvre.

organisations de la société civile et les autres parties prenantes concernées demeure essentiel pour garantir une large appropriation en vue de la bonne mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience.

(23) 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 Slovénie. Il est important de poursuivre les efforts pour veiller à la mise en œuvre rapide de ces programmes, tout en maximisant leur incidence sur le terrain. Dans le cadre de ses programmes relevant de la politique de cohésion, la Slovénie prend déjà des mesures destinées à stimuler la compétitivité et la croissance. Dans le même temps, la Slovénie reste confrontée à des défis, notamment la nécessité de renforcer la compétitivité en mettant l'accent sur l'innovation, en particulier en développant et en fabriquant des technologies critiques, ainsi qu'à des défis liés à la transition énergétique, à la résilience dans le domaine de l'eau et au logement, qui sont particulièrement importants pour les centres urbains et les zones confrontées à une forte fréquentation touristique, à des pénuries et à des inadéquations de compétences, y compris en ce qui concerne les compétences numériques et vertes et l'intégration des travailleurs migrants et des groupes vulnérables sur le marché du travail, ainsi qu'à la désinstitutionnalisation et à la mise en place de services sociaux de proximité de qualité, adéquats et abordables. Conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060, la Slovénie 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. La proposition de la Commission adoptée le 1er avril 2025[15] prévoit 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. Elle prévoit 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.

(24) 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. STEP fait appel à 11 fonds existants de l'UE. Les États membres peuvent également contribuer au programme InvestEU, qui soutient les investissements dans des domaines prioritaires. La Slovénie pourrait se servir de ces initiatives pour soutenir le développement ou la fabrication de technologies critiques, notamment des technologies propres et économes en ressources.

(25) Au-delà des défis économiques et sociaux auxquels le plan pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE visent à répondre, la Slovénie est confrontée à plusieurs autres défis liés au secteur de l'énergie, aux transports durables, à la résilience au changement climatique et à l'environnement, à l'environnement des entreprises, à la compétitivité et aux pénuries de main-d'œuvre.

---

15 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.

(26) 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 Slovénie doit par ailleurs prendre des mesures. 67 % des entreprises considèrent la complexité des procédures administratives comme un problème pour leur entreprise lorsqu'elles exercent leurs activités en Slovénie.[16] Les obstacles réglementaires dans certains secteurs restent plus importants que dans le reste de l'UE. La réduction des obstacles réglementaires dans le secteur des services professionnels faciliterait l'entrée dans ce secteur et pourrait améliorer la qualité et faire baisser les prix, tout en contribuant à la réalisation des objectifs de simplification de l'UE. En particulier, les professions du droit sont plus strictement réglementées que dans d'autres pays de l'UE. Les tensions sur le marché du travail devant persister compte tenu du vieillissement de la population, les restrictions liées à ces professions ont une incidence négative sur l'activité économique et peuvent freiner la croissance à long terme. Si l'on se fonde sur l'indice de restrictivité des échanges de l'OCDE, la Slovénie est l'un des États membres les plus restrictifs pour le commerce des services.

(27) Le dynamisme économique de la Slovénie s'est essoufflé ces dernières années. Il est important de créer de nouvelles entreprises et de liquider celles qui sont inefficaces pour pouvoir réaffecter les ressources à des utilisations plus productives et à des produits et services plus innovants. Jusqu'en 2020, l'entrée et la sortie des entreprises du marché étaient supérieures à la moyenne de l'UE, reflétant une forte capacité à s'adapter à de nouveaux débouchés. Un ralentissement notable a toutefois été observé ces dernières années, en raison, notamment, d'un recul du taux de sortie des entreprises. Si la sortie des entreprises du marché ne peut être considérée comme un objectif en soi, les mesures visant à protéger la structure de production existante ne devraient pas être excessives. La création et la croissance de nouvelles entreprises pourraient contribuer à accroître la productivité et la compétitivité de l'économie.

(28) Les entreprises slovènes dépendent principalement des prêts bancaires et sont rarement en mesure d'exploiter les marchés financiers pour obtenir un financement par l'émission d'obligations ou d'actions. À la fin de 2023, la part des prêts bancaires dans l'ensemble des sources de financement des sociétés non financières en Slovénie était similaire à la moyenne de l'UE, mais la part des actions et obligations cotées ne représentait qu'un tiers de la moyenne de l'UE. La possibilité d'obtenir davantage de capitaux autres que des prêts permettrait aux entreprises slovènes de réaliser des investissements plus ambitieux, axés sur le développement et présentant un risque plus élevé. En particulier, les investissements en capital-risque rapportés au PIB sont parmi les plus faibles de l'UE, ce qui entrave la croissance des start-ups. Les investisseurs institutionnels ne participent pas suffisamment à ces marchés. Créer des conditions plus favorables pour le capital-risque et le financement sur fonds propres, par exemple en encourageant l'investissement des fonds de pension et l'investissement de l'épargne des ménages par l'intermédiaire de comptes d'investissement individuels, pourrait contribuer à attirer davantage de capitaux étrangers et à aider les start-ups innovantes à se développer.

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

(29) Selon le tableau de bord européen de l'innovation 2024[17], les performances de la Slovénie en matière d'innovation sont restées légèrement inférieures à la moyenne de l'UE en 2024 et se sont moins améliorées que la moyenne de l'UE entre 2017 et 2024. En Slovénie, les dépenses publiques consacrées à la recherche, les dépenses des entreprises en matière d'innovation hors recherche et les dépenses d'innovation par salarié restent relativement faibles. Pour atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé de devenir un innovateur de premier plan d'ici à 2030, la Slovénie devrait accélérer ses investissements dans la R&D, conformément aux engagements pris dans sa stratégie de RDI au titre de son plan pour la reprise et la résilience. La mise en œuvre complète et rapide de la législation pertinente pourrait constituer une base solide pour les investissements dans la recherche et contribuer à la réalisation de l'objectif poursuivi.

(30) D'après l'enquête sur la confiance des entreprises menée par la Commission[18], les chefs d'entreprise de l'industrie slovène signalent les pénuries de main-d'œuvre comme l'un des principaux facteurs limitant l'activité depuis la mi-2021. Les taux de vacance d'emploi sont proches de la moyenne de l'UE. Avec un marché du travail qui devrait rester tendu, l'inadéquation globale des compétences est préoccupante. Les compétences disponibles ne correspondent pas aux compétences demandées sur le marché du travail. En 2024, les taux de vacance d'emploi dans des secteurs clés tels que l'industrie, la construction et les services sont restés élevés, bien qu'en baisse par rapport à l'année précédente. Près de la moitié des employeurs rencontrent des difficultés pour recruter des travailleurs adéquats, y compris parmi les diplômés de l'enseignement professionnel et supérieur, ce qui nuit à la productivité des entreprises et à leur capacité d'innovation.

(31) Entre 2018 et 2022, les compétences de base des jeunes de 15 ans se sont dégradées, ce qui représente un défi pour le développement des compétences à l'avenir. Si, entre 2015 et 2018, le taux d'échec était proche de l'objectif de 15 % fixé au niveau de l'UE, il a considérablement augmenté en mathématiques et en lecture entre 2018 et 2022. Les pénuries d'enseignants se sont accrues, le maintien de l'attractivité de la profession d'enseignant étant problématique. En 2022, environ 42 % des étudiants slovènes ont fréquenté des établissements où l'enseignement a été compromis par un manque de personnel enseignant.

(32) Sur la base des données relatives aux vacances d'emploi, les professionnels des TIC, en particulier les nouveaux diplômés en TIC, sont rares, ce qui pose problème pour répondre aux besoins de la transformation numérique des entreprises. Le manque de compétences numériques concerne l'ensemble de la population adulte, en particulier les chômeurs et les personnes n'ayant pas accès aux outils numériques. Il convient également d'accorder une attention particulière aux compétences vertes, car les pénuries de travailleurs touchent de nombreuses professions nécessitant des compétences ou des connaissances spécialisées essentielles à la transition écologique.

(33) Alors que la main-d'œuvre ne possède pas les compétences requises par le marché du travail, y compris dans les domaines du numérique et des STIM, la participation à l'éducation et à la formation des adultes a diminué. La Slovénie est bien en deçà de son objectif ambitieux d'un taux de participation de 60 %. Le manque de compétences numériques empêche de nombreux adultes d'évoluer vers des emplois plus qualifiés.

17 Tableau de bord européen de l'innovation – Slovénie.
18 Séries chronologiques - Commission européenne (europa.eu)

Ces difficultés se posent notamment pour les personnes âgées ou moins qualifiées, les personnes issues de l'immigration et les personnes sans emploi.

(34) Les travailleurs nés à l'étranger représentent actuellement 15 % de la main-d'œuvre du pays. Depuis 2019, le nombre de travailleurs étrangers a augmenté de 48,7 %. La plupart de ces travailleurs sont peu qualifiés: 9 sur 10 ont suivi tout au plus un enseignement primaire et plus d'un tiers perçoivent le salaire minimum. Le marché du travail slovène a bénéficié de l'afflux de ces travailleurs, mais des pénuries persistent, y compris pour les emplois hautement qualifiés. Malgré les mesures prises, de nombreuses demandes de permis présentées par des travailleurs étrangers restent en souffrance, en raison d'exigences juridiques excessivement lourdes.

(35) Les pénuries de main-d'œuvre et de compétences entravent le bon fonctionnement des services, en particulier dans les secteurs des soins et de l'enseignement. Les taux de vacance d'emploi dans ces secteurs restent relativement élevés. Étant donné que les prestataires de ces services éprouvent des difficultés à pourvoir les postes vacants, la charge de travail et les conditions de travail du personnel en place continuent de se détériorer. Pour stimuler la compétitivité et la croissance, il est essentiel d'accroître l'offre de main-d'œuvre, notamment en encourageant davantage la participation au marché du travail, en particulier des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés, en attirant des travailleurs de pays tiers et en renforçant l'intégration des travailleurs migrants sur le marché du travail et dans la société.

(36) Les combustibles fossiles, dont une grande partie est importée, continuent de représenter une part importante du bouquet énergétique de la Slovénie (58 %), ce qui contribue à la hausse et à la volatilité des prix et, partant, nuit à la compétitivité. Des efforts doivent être consentis pour accélérer le déploiement des sources d'énergie renouvelables dans tous les secteurs, le recours au stockage de l'énergie et la mise en œuvre de mesures d'efficacité énergétique.

(37) Les procédures administratives et d'autorisation pour les installations d'énergie renouvelable à l'échelle du réseau, en particulier les installations éoliennes, demeurent un goulet d'étranglement majeur, en raison de la complexité et de la longueur des procédures environnementales et à l'échelle municipale, qui peuvent prendre plusieurs années. La Slovénie n'a enregistré aucune augmentation de la capacité éolienne au cours de la dernière décennie, malgré le potentiel existant. La désignation de zones pour des installations éoliennes suivant des règles d'aménagement du territoire détaillées pourrait contribuer à libérer le potentiel. En outre, le renforcement des capacités sous la forme de formations et de ressources supplémentaires mises à la disposition des autorités locales pourrait contribuer à accélérer le déploiement des énergies renouvelables.

(38) Les contraintes du réseau, en particulier au niveau de la distribution, empêchent la connexion d'une part grandissante d'installations d'énergie renouvelable (plus de 20 % des demandes à basse tension sont rejetées), ce qui souligne la nécessité d'un renforcement. Si des mesures visant à renforcer le réseau continuent d'être mises en œuvre par l'intermédiaire de la FRR, y compris dans le cadre du chapitre REPowerEU, la Slovénie doit intensifier ses efforts, notamment en introduisant des composants de réseaux intelligents. Alors que les mesures d'efficacité énergétique, en particulier la rénovation des bâtiments, continuent d'être mises en œuvre au moyen du cadre de financement national et de différents fonds de l'UE, y compris la FRR, la Slovénie doit redoubler d'efforts, en particulier pour atteindre les objectifs de la

stratégie de rénovation à long terme visant à réduire la consommation d'énergie des bâtiments de 17 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2020.

(39) L'utilisation de transports durables reste à la traîne par rapport au reste de l'UE, la dépendance à l'égard des voitures particulières restant très élevée. L'électrification des transports est particulièrement faible, la part de l'électricité dans la consommation finale d'énergie du secteur des transports restant négligeable à 1,3 %. Si, au niveau de l'UE, les émissions de gaz à effet de serre provenant du transport routier ont diminué entre 2005 et 2023, elles ont sensiblement augmenté en Slovénie. De nombreux investissements importants dans le secteur ferroviaire et l'électromobilité au titre du plan pour la reprise et la résilience sont en cours. Toutefois, il est possible d'accroître encore l'utilisation des transports publics.

(40) La Slovénie est très vulnérable aux risques climatiques, en particulier aux inondations, et a connu de multiples phénomènes météorologiques extrêmes ces dernières années (incendies de forêt en 2022 et tempêtes accompagnées d'importantes inondations en 2023). Ces facteurs ont une incidence négative sur l'économie et la société, les pertes économiques par personne en Slovénie étant les plus élevées de l'UE. Malgré les efforts déployés pour renforcer la résilience au changement climatique, des défis subsistent, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures de protection contre les inondations et de solutions fondées sur la nature, et en ce qui concerne la gouvernance environnementale. En outre, la pression sur les ressources en eau augmente et l'état de la nature et des écosystèmes continue de se détériorer, ce qui affaiblit encore la résilience hydrique et climatique de la Slovénie et souligne les déficits de financement existant dans ce domaine.

(41) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé en 2025 que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leur plan pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre la recommandation 2025 concernant la politique économique de la zone euro. Dans le cas de la Slovénie, les recommandations 2, 3 et 5 contribuent à la mise en œuvre de la première recommandation pour la zone euro énoncée dans la recommandation de 2025, relative à la compétitivité; les recommandations 4 et 5 contribuent à la mise en œuvre de la deuxième recommandation pour la zone euro énoncée dans la recommandation de 2025, relative à la résilience; et la recommandation 1 contribue à la mise en œuvre de la recommandation pour la zone euro énoncée dans la recommandation de 2025 relative à la stabilité macroéconomique et financière,

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

1. à accroître ses dépenses et sa préparation globales en matière de défense, 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 21 janvier 2025, tout en utilisant la marge permise par la clause dérogatoire nationale pour l'augmentation des dépenses de défense; à garantir la viabilité budgétaire de la protection sociale et à procéder à un rééquilibrage des recettes fiscales en faveur de sources plus favorables à la croissance et plus durables; à améliorer la qualité des finances publiques en procédant à des réexamens des dépenses;

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 la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU;

à accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion (FEDER, FTC, FSE+) en s'appuyant, s'il y a lieu, sur les possibilités ouvertes par l'examen à mi-parcours; à tirer le meilleur parti des instruments de l'UE, y compris la marge offerte par InvestEU et la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe», afin d'améliorer la compétitivité;

3. à simplifier la réglementation, à améliorer les outils réglementaires et à réduire la charge administrative pesant sur les entreprises, y compris dans certains services et certaines professions réglementées, et à réduire les obstacles au commerce des services; à renforcer la compétitivité en encourageant le dynamisme des entreprises et la création d'entreprises à forte croissance par de meilleures conditions pour les investissements en fonds propres, y compris les investissements en capital-risque, ainsi que pour les investisseurs institutionnels et les investissements dans la recherche, le développement et l'innovation;

4. à accélérer le déploiement des énergies renouvelables et des solutions de stockage de l'énergie en rationalisant et en accélérant les procédures administratives et d'autorisation au moyen de zones désignées pour les installations éoliennes et en intensifiant le renforcement des capacités pour l'octroi de permis au niveau local; à renforcer l'infrastructure du réseau électrique au niveau de la distribution et à introduire des composants de réseau intelligent; à accélérer la mise en œuvre des mesures d'efficacité énergétique, en particulier dans le secteur de la construction; à promouvoir l'électrification du secteur des transports et à concentrer les investissements sur les transports durables, en particulier le rail; à renforcer davantage la résilience hydrique et climatique en améliorant la gouvernance en matière d'environnement et d'adaptation au changement climatique et en accélérant la mise en œuvre de mesures ciblées dans ces domaines;

5. à remédier aux pénuries de main-d'œuvre en renforçant l'offre et l'acquisition d'aptitudes et de compétences, y compris les compétences de base parmi les élèves et les compétences pertinentes pour la transition écologique et numérique; à stimuler l'apprentissage et la formation tout au long de la vie, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs âgés; à accroître l'attrait de la Slovénie pour les travailleurs étrangers hautement qualifiés; à améliorer les conditions de travail, en particulier dans les secteurs des soins et de l'enseignement.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président