



Bruxelles, le 30 juin 2023
(OR. en)

11131/23

ECOFIN 657
UEM 191
SOC 483
EMPL 334
COMPET 678
ENV 757
EDUC 270
RECH 302
ENER 393
JAI 903
GENDER 134
ANTIDISCRIM 128
JEUN 172
SAN 409

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. préc.:	9823/1/23 REV 1
N° doc. Cion:	COM(2023) 602 final
Objet:	RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2023

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, fondé sur la recommandation COM(2023) 602 final de la Commission, tel qu'il a été examiné par le Conseil et le Conseil européen.

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du ...

concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2023

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 (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques¹, et notamment son article 9, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

- (1) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil², qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après dénommée "facilité"), est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité apporte un soutien financier aux États membres pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Conformément aux priorités du Semestre européen, la facilité contribue à une reprise économique inclusive et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et porteurs de croissance, notamment de réformes et d'investissements visant 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 terme, 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. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité a été actualisée le 30 juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

² 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).

- (2) Le 22 novembre 2022, la Commission a adopté l'examen annuel 2023 de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2023 pour la coordination des politiques économiques. Le 23 mars 2023, le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel sur la croissance durable pour 2023, qui s'articulent autour des quatre dimensions de la durabilité compétitive. Le 22 novembre 2022, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil³, le rapport 2023 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Bulgarie n'est pas mentionnée parmi les États membres pouvant être touchés ou risquant d'être touchés par des déséquilibres. À ce titre, un bilan approfondi ne serait pas nécessaire. 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 pour 2023, 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 euro⁴ le 16 mai 2023 et le rapport conjoint sur l'emploi le 13 mars 2023.
- (3) Bien que les économies de l'Union fassent preuve d'une résilience remarquable, le contexte géopolitique continue d'avoir une incidence négative. Alors que l'Union se tient résolument aux côtés de l'Ukraine, sa politique économique et sociale est axée sur l'atténuation des effets négatifs des chocs énergétiques à court terme, à la fois sur les ménages et les entreprises vulnérables, et sur la poursuite des efforts visant à réaliser les transitions écologique et numérique, à soutenir une croissance durable et inclusive, à préserver la stabilité macroéconomique et à accroître la résilience à moyen terme. Elle met également fortement l'accent sur le renforcement de la compétitivité et de la productivité de l'Union.

³ Règlement (UE) n° 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).

⁴ Recommandation du Conseil du 16 mai 2023 concernant la politique économique de la zone euro (JO C 180 du 23.5.2023, p. 1).

- (4) Le 1^{er} février 2023, la Commission a publié une communication intitulée "*Un plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette*" (ci-après dénommé "plan industriel du pacte vert") visant à accroître la compétitivité de l'industrie à zéro émission nette de l'Union et à soutenir la transition rapide vers la neutralité climatique. Le plan complète les efforts actuellement déployés dans le cadre du pacte vert pour l'Europe et de REPowerEU. Il vise également à créer un environnement plus favorable à l'accroissement des capacités de l'Union en ce qui concerne le développement des technologies et la fabrication des produits à zéro émission nette qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs ambitieux de l'Union en matière de climat, ainsi qu'à garantir l'accès aux matières premières critiques nécessaires, y compris en diversifiant les sources d'approvisionnement, en exploitant adéquatement les ressources géologiques dans les États membres et en développant au maximum le recyclage des matières premières. Le plan industriel du pacte vert est fondé sur quatre piliers: un environnement réglementaire prévisible et simplifié, un accès plus rapide au financement, le renforcement des compétences et des échanges commerciaux ouverts pour des chaînes d'approvisionnement résilientes. Le 16 mars 2023, la Commission a publié une autre communication intitulée "La compétitivité à long terme de l'UE: se projeter au-delà de 2030", qui s'articule autour de neuf facteurs qui se renforcent mutuellement dans l'objectif d'œuvrer à la mise en place d'un cadre réglementaire propice à la croissance. La communication fixe des priorités visant à veiller activement à garantir la mise en œuvre d'améliorations structurelles, la réalisation d'investissements bien ciblés et l'adoption de mesures réglementaires pour la compétitivité à long terme de l'Union et de ses États membres. Les recommandations ci-après contribuent à atteindre ces priorités.

- (5) En 2023, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques continue d'évoluer parallèlement à la mise en œuvre de la facilité. La mise en œuvre intégrale des plans pour la reprise et la résilience reste essentielle à la réalisation des objectifs liés aux priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur l'ensemble ou une partie non négligeable des recommandations par pays émises ces dernières années. Les recommandations par pays pour 2019, 2020 et 2022 restent tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241.
- (6) Le règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil⁵ (ci-après dénommé "règlement REPowerEU"), qui a été adopté le 27 février 2023, vise à éliminer progressivement et rapidement la dépendance de l'Union à l'égard des importations de combustibles fossiles russes. Cela contribuera à la sécurité énergétique et à la diversification de l'approvisionnement énergétique de l'Union, tout en accroissant l'utilisation des énergies renouvelables, les capacités de stockage de l'énergie et l'efficacité énergétique. Le règlement REPowerEU permet aux États membres d'ajouter un nouveau chapitre REPowerEU à leur plan national pour la reprise et la résilience, afin de financer des réformes et des investissements clés qui contribueront à la réalisation des objectifs de REPowerEU. Ces réformes et investissements contribueront également à renforcer la compétitivité de l'industrie à zéro émission nette de l'Union, comme indiqué dans le plan industriel du pacte vert, et à répondre aux recommandations par pays en matière d'énergie adressées aux États membres en 2022 et, le cas échéant, en 2023. Le règlement REPowerEU introduit une nouvelle catégorie de soutien financier non remboursable, mis à la disposition des États membres pour financer de nouvelles réformes et de nouveaux investissements dans le domaine de l'énergie, dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience.

⁵ 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).

(7) Le 8 mars 2023, la Commission a adopté une communication énonçant des orientations en matière de politique budgétaire pour 2024 (ci-après dénommée "communication du 8 mars 2023"). Celle-ci vise à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et à renforcer ainsi la coordination des politiques. La Commission a rappelé que la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance serait désactivée à la fin de 2023. Elle a appelé à des politiques budgétaires, en 2023 et 2024, qui visent à garantir la soutenabilité de la dette à moyen terme et à augmenter durablement la croissance potentielle et a invité les États membres à exposer, dans leurs programmes de stabilité et de convergence pour 2023, de quelle manière leurs plans budgétaires garantiront le respect de la valeur de référence de 3 % du produit intérieur brut (PIB) fixée par le traité et garantiront une réduction plausible et continue de leur dette ou le maintien de leur dette à des niveaux prudents à moyen terme. La Commission a également invité les États membres à supprimer progressivement les mesures budgétaires nationales prises pour protéger les ménages et les entreprises face au choc sur les prix de l'énergie, à commencer par les moins ciblées. Elle a indiqué que, si une prolongation des mesures de soutien devait être nécessaire en raison d'un regain des pressions sur les prix de l'énergie, les États membres devraient mieux cibler ces mesures vers les ménages et les entreprises vulnérables. La Commission a indiqué que les recommandations budgétaires seraient quantifiées et différenciées. En outre, comme elle le propose dans sa communication du 9 novembre 2022 sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE, les recommandations budgétaires seraient formulées sur la base des dépenses primaires nettes. Elle a recommandé que tous les États membres continuent à protéger les investissements financés au niveau national et à veiller à l'utilisation efficace des fonds octroyés au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union, notamment au regard des objectifs relatifs aux transitions écologique et numérique et des objectifs en matière de résilience. La Commission a indiqué qu'elle proposerait au Conseil d'engager, au printemps 2024, des procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit sur la base des données réelles pour 2023, conformément aux dispositions légales en vigueur.

- (8) Le 26 avril 2023, la Commission a présenté des propositions législatives destinées à mettre en œuvre une réforme globale des règles de gouvernance économique de l'Union. L'objectif central de ces propositions est de renforcer la soutenabilité de la dette publique et de promouvoir une croissance durable et inclusive dans tous les États membres au moyen de réformes et d'investissements. Dans ses propositions, la Commission recherche une adhésion plus forte au niveau national, une simplification du cadre et une orientation vers une approche plus ciblée à moyen terme, combinée à une exécution efficace et plus cohérente. Conformément aux conclusions du Conseil du 14 mars 2023 sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE, l'objectif est de conclure les travaux législatifs en 2023.
- (9) Le 15 octobre 2021, la Bulgarie 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. Conformément à l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux 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 de la Bulgarie⁶. La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, indiquant que la Bulgarie a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.
- (10) Le 5 mai 2023, la Bulgarie a présenté à la Commission son programme national de réforme pour 2023 et son programme de stabilité pour 2023, conformément à l'article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués conjointement. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2023 tient également compte des rapports semestriels de la Bulgarie sur les progrès accomplis dans la réalisation de son/leur plan pour la reprise et la résilience.

⁶ ST 8091/2022 INIT; ST 8091/2022 ADD 1.

- (11) Le 24 mai 2023, la Commission a publié le rapport 2023 pour la Bulgarie. Elle a évalué les progrès accomplis par la Bulgarie dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil entre 2019 et 2022 et a dressé le bilan de la mise en œuvre, par la Bulgarie, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent. Il a également évalué les progrès accomplis par la Bulgarie dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'Union en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.
- (12) Sur la base des données validées par Eurostat, le déficit public de la Bulgarie est passé de 3,9 % du PIB en 2021 à 2,8 % en 2022, tandis que la dette des administrations publiques a été ramenée de 23,9 % du PIB à la fin de 2021 à 22,9 % à la fin de 2022. Le 24 mai 2023, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité. Ce rapport examinait la situation budgétaire de la Bulgarie, étant donné que son déficit public devrait dépasser la valeur de référence de 3 % du PIB en 2023. Ce rapport a conclu que le critère du déficit n'était pas rempli. Conformément à la communication du 8 mars 2023, la Commission n'a pas proposé d'ouvrir de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs au printemps 2023. La Commission a ensuite indiqué qu'elle proposerait au Conseil d'ouvrir, au printemps 2024, des procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit, sur la base des données réelles pour 2023. La Bulgarie devrait en tenir compte dans l'exécution de son budget pour 2023 et lors de l'élaboration de son budget pour 2024.

- (13) Le solde des administrations publiques a été affecté par les mesures de politique budgétaire adoptées pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie. En 2022, les mesures de politique budgétaire de ce type entraînant une baisse des recettes comprenaient une réduction des taux de taxe sur la valeur ajoutée applicables au chauffage et au gaz et une diminution des droits d'accise sur l'électricité, le gaz naturel et le gaz liquide, tandis que les mesures de politique budgétaire entraînant une hausse des dépenses comprenaient l'octroi de subventions aux consommateurs non résidentiels et aux gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité pour la consommation d'électricité, aux ménages pour la consommation de gaz naturel ainsi qu'aux entreprises de chauffage urbain. Le coût de ces mesures a été partiellement compensé par de nouvelles taxes sur les bénéfices exceptionnels des producteurs et fournisseurs d'énergie, dont un prélèvement temporaire sur les entreprises publiques du secteur de l'énergie. La Commission estime le coût budgétaire net de ces mesures à 1,5 % du PIB en 2022. Le solde des administrations publiques a également été affecté par le coût budgétaire de la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, estimé à 0,1 % du PIB en 2022. Dans le même temps, le coût estimé des mesures d'urgence temporaires en lien avec la crise liée à la COVID-19 est tombé de 3,7 % du PIB en 2021 à 1,0 % en 2022.
- (14) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, la Bulgarie⁷ maintienne une orientation budgétaire favorable, et notamment l'impulsion donnée par la facilité pour la reprise et la résilience, et préserve les investissements financés au niveau national. En outre, le Conseil a recommandé à la Bulgarie de maîtriser la croissance des dépenses courantes financées au niveau national.

⁷ Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Bulgarie pour 2021 (JO C 304 du 29.7.2021, p. 6).

(15) Selon les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire⁸ en 2022 était favorable, à -1,2 % du PIB, comme l'a recommandé le Conseil. Conformément aux recommandations du Conseil, la Bulgarie a continué de soutenir la reprise au moyen d'investissements à financer par la facilité et d'autres fonds de l'Union. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union se sont élevées à 0,8 % du PIB en 2022 (0,9 % du PIB en 2021). Les investissements financés au niveau national ont eu un effet expansionniste de 0,5 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire⁹. La Bulgarie a donc préservé les investissements financés au niveau national, conformément aux recommandations du Conseil. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) a eu un effet expansionniste de 0,8 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire. Cet effet expansionniste tient compte de l'incidence supplémentaire qu'ont eue les mesures de politique budgétaire prises pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie (coût budgétaire net supplémentaire de 0,9 % du PIB) ainsi que les coûts liés à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (0,1 % du PIB). La Bulgarie a donc suffisamment maîtrisé la croissance des dépenses courantes financées au niveau national.

⁸ L'orientation budgétaire est mesurée par la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes), en excluant les mesures d'urgence temporaires en lien avec la crise liée à la Covid-19 mais en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme. Pour de plus amples détails, voir l'encadré 1 des tableaux statistiques budgétaires.

⁹ D'autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet neutre de zéro point de pourcentage du PIB.

- (16) Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires du programme de convergence pour 2023 est plus favorable que les prévisions du printemps 2023 de la Commission pour 2023 et pour la suite. Le gouvernement prévoit une croissance du PIB réel de 1,8 % en 2023 et de 3,3 % en 2024. À titre de comparaison, dans ses prévisions du printemps 2023, la Commission table sur une moindre croissance du PIB réel, à savoir 1,5 % en 2023 et 2,4 % en 2024, principalement parce que les hypothèses des prévisions du printemps 2023 de la Commission quant à l'évolution des stocks sont plus pessimistes, et bien que leurs projections concernant les exportations et les importations en 2023 soient plus favorables. Pour 2024, la croissance plus faible du PIB réel selon les prévisions du printemps 2023 de la Commission résulte principalement d'importantes différences négatives en ce qui concerne les contributions de la consommation privée, des investissements et des exportations.
- (17) Dans son programme de convergence pour 2023, le gouvernement prévoit que le déficit public partira à la hausse pour atteindre 6,1 % du PIB en 2023. Selon le programme de convergence pour 2023, l'augmentation du déficit en 2023 reflète principalement les mesures adoptées pour augmenter les retraites et les salaires, l'incidence de l'indexation des retraites sur l'inflation et sur le salaire moyen, ainsi que l'augmentation des dépenses de politique sociale, de santé et d'éducation et des dépenses nationales consacrées aux investissements publics. Le programme ne comporte aucune mesure de changement d'orientation des politiques ni d'assainissement, étant donné que le budget pour 2023 qui pourrait inclure de telles mesures de politique budgétaire n'avait pas été adopté au moment de la présentation du programme de convergence. Selon le programme de convergence pour 2023, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour passer de 22,9 % à la fin de 2022 à 26,6 % à la fin de 2023. Les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur un déficit public de 4,8 % du PIB pour 2023. Ce chiffre est inférieur au déficit prévu dans le programme de convergence pour 2023, principalement en raison de la baisse attendue des investissements publics et de l'augmentation des recettes provenant des taxes et de l'Union. Dans ses prévisions du printemps 2023, la Commission table sur un ratio dette publique/PIB plus faible, à savoir 25 % à la fin de 2023. La différence est due à la prévision d'un déficit inférieur et à des hypothèses différentes en ce qui concerne la mise en œuvre et les versements au titre de la facilité.

- (18) Le solde des administrations publiques en 2023 devrait continuer de subir l'impact des mesures budgétaires prises pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie. Celles-ci consistent en des mesures prolongées au-delà de 2022 (notamment les subventions aux consommateurs non résidentiels). Le coût de ces mesures continue d'être partiellement compensé par les taxes sur les bénéfices exceptionnels des fournisseurs d'énergie, à savoir la contribution de solidarité au titre du règlement (UE) 2022/1854 du Conseil¹⁰. Compte tenu de ces recettes, le coût budgétaire net des mesures de soutien est estimé à 0,8 % du PIB en 2023 dans les prévisions du printemps 2023 de la Commission¹¹. Les mesures de 2023 ne semblent pas cibler les ménages ou les entreprises les plus vulnérables, et elles ne préservent pas entièrement le signal de prix en faveur d'une réduction de la demande d'énergie et d'une augmentation de l'efficacité énergétique. Enfin, le solde des administrations publiques en 2023 devrait bénéficier de la suppression progressive des mesures d'urgence temporaires en lien avec la crise liée à la COVID-19, qui ont été estimées à 1,0 % du PIB.
- (19) Dans sa recommandation du 12 juillet 2022¹², le Conseil a recommandé que la Bulgarie s'attache à veiller, en 2023, à ce que la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation politique globalement neutre¹³, compte tenu du maintien d'un soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine. Dans le même temps, la Bulgarie devrait se tenir prête à adapter ses dépenses courantes à l'évolution de la situation. Il a également été recommandé à la Bulgarie d'accroître les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique en tenant compte de l'initiative REPowerEU, notamment en recourant à la facilité et à d'autres fonds de l'Union.

¹⁰ Règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie (JO L 261I du 7.10.2022, p. 1).

¹¹ Le chiffre représente le niveau des coûts budgétaires annuels de ces mesures, y compris les recettes et les dépenses courantes, ainsi que, le cas échéant, les mesures de dépenses en capital.

¹² Recommandation du Conseil du 12 juillet 2022 concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour 2022 (JO C 334 du 1.9.2022, p. 11).

¹³ Sur la base des prévisions du printemps 2023 de la Commission, la croissance du PIB potentiel à moyen terme (moyenne sur 10 ans) de la Bulgarie, qui est utilisée pour mesurer l'orientation budgétaire, est estimée à 12,9 % en termes nominaux.

- (20) En 2023, selon les prévisions du printemps 2023 de la Commission, l'orientation budgétaire devrait être expansionniste (-3,1 % du PIB), dans un contexte de forte inflation. Cela fait suite à une orientation budgétaire expansionniste en 2022 (-1,2 % du PIB). La croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet expansionniste de 1,9 point de pourcentage du PIB sur l'orientation budgétaire. L'effet expansionniste des dépenses primaires courantes financées au niveau national n'est pas imputable au soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine. En résumé, la croissance prévue des dépenses primaires courantes financées au niveau national n'est pas conforme à la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. La Bulgarie prévoit de financer des investissements supplémentaires au moyen de la facilité et d'autres fonds de l'Union, tout en préservant les investissements financés au niveau national. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité et par d'autres fonds de l'Union devraient s'élever à 1,9 % du PIB en 2023, tandis que les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,1 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire¹⁴.
- (21) Selon le programme de convergence pour 2023, le déficit public devrait diminuer pour atteindre 4,7 % du PIB en 2024. La baisse prévue en 2024 correspond principalement à une hausse des recettes provenant de l'Union et à la suppression progressive des mesures de soutien relatives à l'énergie. Selon le programme de convergence pour 2023, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour atteindre 30,7 % à la fin de 2024. Sur la base des mesures stratégiques connues à la date limite des prévisions, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur un déficit public de 4,8 % du PIB en 2024. Ce chiffre est globalement conforme au déficit prévu dans le programme de convergence pour 2023. Dans ses prévisions du printemps 2023, la Commission table sur un ratio dette publique/PIB plus faible, à savoir 28,1 % à la fin de 2024.

¹⁴ D'autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet restrictif de 0,1 point de pourcentage du PIB.

- (22) Le programme de convergence pour 2023 prévoit la suppression progressive de la plupart des mesures de soutien relatives à l'énergie d'ici à 2024. La Commission estime actuellement le coût net des mesures de soutien relatives à l'énergie à 0,1 % du PIB en 2024, contre 0,8 % du PIB en 2023. Ces estimations reposent sur l'hypothèse d'une absence de nouvelle hausse des prix de l'énergie. Les mesures de soutien relatives à l'énergie qu'il est actuellement prévu de maintenir en 2024 ne semblent pas cibler les ménages ou les entreprises vulnérables. Elles ne préservent pas entièrement le signal-prix incitant à réduire la demande d'énergie et à accroître l'efficacité énergétique.
- (23) Le règlement (CE) n° 1466/97 préconise une amélioration annuelle du solde budgétaire structurel de 0,5 % du PIB, à titre de référence, pour atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme¹⁵. Compte tenu des considérations de viabilité budgétaire et de la nécessité de ramener le déficit sous la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, une amélioration du solde structurel d'au moins 0,5 % du PIB serait appropriée, selon la Commission. Pour garantir cette amélioration, et conformément à la méthode de la Commission, la croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national¹⁶ en 2024 ne devrait pas dépasser 4,6 %, ce dont tient compte la présente recommandation. Dans le même temps, les mesures de soutien à l'énergie encore en place (actuellement estimées par la Commission à 0,8 % du PIB pour 2023) devraient être progressivement supprimées, si l'évolution du marché de l'énergie le permet et en commençant par les mesures les moins ciblées, et les économies correspondantes devraient servir à réduire le déficit public. Selon les estimations de la Commission, cela permettrait d'obtenir un taux de croissance des dépenses primaires nettes inférieur au taux de croissance maximal recommandé pour 2024. En outre, selon les prévisions du printemps 2023 de la Commission, la croissance des dépenses primaires courantes nettes financées au niveau national en 2023 n'est pas conforme à la recommandation du Conseil du 12 juillet 2022. Si ces prévisions devaient se confirmer, une croissance plus faible des dépenses primaires nettes en 2024 serait appropriée.

¹⁵ L'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 prévoit également un ajustement de plus de 0,5 % du PIB pour les États membres confrontés à un niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques plus importants liés à la soutenabilité de leur dette.

¹⁶ Les dépenses primaires nettes sont définies comme des dépenses financées au niveau national, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et hors dépenses d'intérêts et dépenses conjoncturelles en matière de chômage.

- (24) Dans l'hypothèse de politiques inchangées, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur une croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national de 5,4 % en 2024, ce qui est supérieur au taux de croissance recommandé. L'ajustement prévu dans les prévisions du printemps 2023 de la Commission est inférieur aux économies résultant de la suppression progressive de la totalité des mesures de soutien relatives à l'énergie, et ce, principalement en raison de l'incidence annualisée des revalorisations des retraites et des augmentations prévues de certains salaires du secteur public, qui font plus que compenser l'incidence positive de la suppression progressive des mesures de soutien relatives à l'énergie.
- (25) D'après le programme de convergence pour 2023, les investissements publics devraient augmenter et passer de 4 % du PIB en 2023 à 4,6 % du PIB en 2024. L'augmentation des investissements reflète la hausse des investissements financés au niveau national et des investissements financés par l'Union, c'est-à-dire par l'intermédiaire de la facilité.
- (26) Le programme de convergence pour 2023 définit une trajectoire budgétaire à moyen terme jusqu'en 2026. Selon le programme de convergence pour 2023, le déficit public devrait augmenter pour atteindre 4,9 % du PIB en 2025 et 5 % du PIB en 2026. Il n'est donc pas prévu que le déficit public redescende sous la barre des 3 % du PIB au cours de la période couverte par le programme. Selon le programme de convergence pour 2023, la dette publique devrait augmenter et passer de 30,7 % du PIB à la fin de 2024 à 37,1 % à la fin de 2026.

(27) 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 comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. La mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience de la Bulgarie est en cours, mais les risques de retard se multiplient. La Bulgarie a présenté une demande de paiement, correspondant à 22 jalons et cibles indiqués dans le plan et donnant lieu à un décaissement global de 1,37 milliard d'EUR. Le degré élevé d'instabilité gouvernementale a entraîné des retards dans des réformes législatives essentielles, telles que celles concernant les marchés publics, la lutte contre la corruption et l'obligation de rendre compte du procureur général. Le manque de stabilité politique et de capacités administratives s'est également traduit par un ralentissement des travaux de mise en œuvre de plusieurs investissements importants en matière d'énergie et de transports et par la remise en question d'aspects essentiels du plan, concernant la décarbonation du secteur de l'énergie. La deuxième demande de paiement a été reportée et est désormais prévue pour septembre 2023. Toutefois, il existe un risque non négligeable que plusieurs jalons et cibles liés à des réformes clés ne soient pas encore atteints lors de la présentation de la demande. Les travaux concernant l'addendum au plan et le chapitre REPowerEU sont en cours. Le calendrier d'achèvement de ces travaux n'est pas encore clairement établi en raison de la situation politique. L'inclusion rapide du nouveau chapitre REPowerEU dans le plan pour la reprise et la résilience permettra de financer des réformes et des investissements supplémentaires à l'appui des objectifs stratégiques de la Bulgarie dans le domaine de l'énergie et de la transition écologique. La participation systématique et effective des pouvoirs locaux et régionaux, des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées demeure importante pour la réussite de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, ainsi que des autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.

- (28) La Commission a approuvé tous les documents de programmation de la politique de cohésion de la Bulgarie en 2022, hormis la priorité relative au Fonds pour une transition juste et les plans territoriaux pour une transition juste, qui sont essentiels pour atténuer les effets de la transition sur les régions charbonnières. Il est essentiel de procéder à l'adoption des programmes de la politique de cohésion ainsi qu'à leur mise en œuvre rapide en complémentarité et en synergie avec le plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, pour réaliser les transitions écologique et numérique, accroître la résilience économique et sociale, et parvenir à un développement territorial équilibré en Belgique.
- (29) Au-delà des défis économiques et sociaux que visent à relever le plan pour la reprise et la résilience et les programmes relevant de la politique de cohésion, la Bulgarie fait face à des défis supplémentaires liés à la décarbonation de l'économie et à la production d'énergie.
- (30) La Bulgarie demeure l'économie de l'Union qui émet le plus de carbone, l'intensité d'émission de gaz à effet de serre y étant plus de quatre fois supérieure à la moyenne de l'Union. La part des combustibles fossiles dans le bouquet énergétique bulgare s'élevait à 63 % en 2021, la part du charbon étant de 26 %, celle du nucléaire de 22 % et celle des énergies renouvelables de 15 % (soit une part inférieure à la moyenne de l'Union, qui est de 18 %). Le plan pour la reprise et la résilience de la Bulgarie comprend une réforme du cadre stratégique pour la décarbonation de l'économie, et en particulier du secteur de l'énergie. Celle-ci prévoit notamment l'élaboration, par la Commission pour la transition énergétique, de scénarios et de recommandations, puis l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'une feuille de route vers la neutralité climatique, le délai ultime pour l'élimination du charbon/lignite devant être fixé au plus tard à 2038. La Commission pour la transition énergétique a été créée en 2022; son rapport portant recommandation a cependant été retardé. En outre, l'Assemblée nationale a adopté en janvier 2023 une résolution contraignant le gouvernement à renégocier les engagements de décarbonation de la Bulgarie, y compris un investissement dans le stockage de l'électricité, dans le cadre de son plan pour la reprise et la résilience.

(31) La Bulgarie a maintenu un niveau élevé de sécurité de l'approvisionnement en gaz en dépit de circonstances difficiles, et notamment de la rupture de son approvisionnement en gaz en provenance de la Russie peu après l'invasion de l'Ukraine. La Bulgarie est parvenue à conclure des contrats à court terme pour des livraisons de gaz naturel liquéfié (GNL) via la Grèce. L'interconnexion gazière entre la Grèce et la Bulgarie (IGB) est entrée en service en octobre 2022. Cela a permis à la Bulgarie de recevoir la totalité du volume des approvisionnements contractuels en provenance de l'Azerbaïdjan (soit 1 milliard de mètres cubes par an, couvrant environ 30 % de la consommation dans le pays). La part du gaz dans le bouquet énergétique s'élevait à 14 %, soit moins que la moyenne de l'Union, qui est de 23 %. L'industrie reste le secteur qui consomme le plus de gaz, sa part représentant 42 %, en incluant les utilisations non énergétiques. Les systèmes de chauffage urbain dans les grandes villes que sont Sofia et Plovdiv sont tributaires du gaz naturel, ce qui représente environ un tiers de la consommation totale de gaz naturel de la Bulgarie. La consommation de gaz naturel de la Bulgarie a chuté de 22 % au cours de la période comprise entre août 2022 et mars 2023 par rapport à la consommation moyenne de gaz au cours de la même période pour les cinq années précédentes, ce qui dépasse l'objectif de réduction de 15 % énoncé dans le règlement (UE) 2022/1369 du Conseil¹⁷. La Bulgarie est encouragée à poursuivre ses efforts pour réduire temporairement la demande de gaz jusqu'au 31 mars 2024 conformément au règlement (UE) 2023/706 du Conseil¹⁸.

¹⁷ Règlement (UE) 2022/1369 du Conseil du 5 août 2022 relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz (JO L 206 du 8.8.2022, p. 1).

¹⁸ Règlement (UE) 2023/706 du Conseil du 30 mars 2023 modifiant le règlement (UE) 2022/1369 en ce qui concerne la prolongation de la période de réduction de la demande pour les mesures de réduction de la demande de gaz et le renforcement de l'établissement de rapports sur la mise en œuvre de ces mesures et du suivi de cette mise en œuvre (JO L 93 du 31.3.2023, p. 1).

- (32) En ce qui concerne les énergies renouvelables, la Bulgarie doit encore lever les obstacles à la mise en place d'installations d'énergie renouvelable et à leur connexion au réseau, dans le cadre d'un engagement inscrit dans son plan pour la reprise et la résilience. En janvier 2023, la Commission a saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre la Bulgarie, conformément à l'article 260, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour défaut de transposition, dans son droit national, de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil¹⁹. Mettre davantage l'accent sur le stockage de l'énergie contribuerait à accélérer le déploiement des énergies renouvelables à l'échelle du réseau en Bulgarie. En outre, une amélioration de la gestion du réseau qui rendrait celle-ci plus flexible pourrait faciliter l'intégration d'installations d'énergie renouvelable supplémentaires. Dans le même temps, la Bulgarie devrait continuer à mettre en place des interconnexions énergétiques dotées d'une capacité suffisante avec les pays voisins. Les investissements dans les infrastructures pour combustibles fossiles doivent être limités au strict nécessaire et conçus pour être adaptés aux évolutions futures afin d'éviter de verrouiller des technologies incompatibles avec les objectifs climatiques ou d'augmenter le coût de la transition énergétique.
- (33) Le plan pour la reprise et la résilience de la Bulgarie prévoit plus de 1 milliard d'EUR d'investissements destinés à améliorer l'efficacité énergétique dans les bâtiments tant publics que privés, des appels à propositions étant en cours pour la mise en œuvre des projets sur le terrain. La mise en place du fonds national de décarbonation, prévue en 2023, est essentielle à la réalisation de la stratégie à long terme adoptée par la Bulgarie pour rénover son parc immobilier et, en même temps, attirer davantage d'investissements privés en adaptant son approche des programmes de rénovation. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour remédier de manière structurelle à la précarité énergétique, notamment au moyen de dispositifs spécifiques et d'une assistance technique et administrative correspondant aux besoins des groupes vulnérables. Pour que la Bulgarie soit en accord avec les objectifs du paquet "Ajustement à l'objectif 55", il faudra davantage d'ambition pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et rehausser les objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique.

¹⁹ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (JO L 328 du 21.12.2018, p. 82).

- (34) Entre 2005 et 2021, les émissions de gaz à effet de serre dues aux transports intérieurs hors aviation ont augmenté de 19,5 % en Bulgarie, alors qu'elles ont diminué de 7,5 % en moyenne dans l'Union. Ce secteur est responsable d'environ un quart des émissions de gaz à effet de serre du pays. Le taux de pénétration des voitures particulières à émission nulle est faible, de même que la densité des bornes de recharge électrique publiques en Bulgarie. Le développement du tronçon bulgare du réseau transeuropéen de transport a connu des retards, en particulier en ce qui concerne les infrastructures ferroviaires, ce qui bride la multimodalité et les possibilités d'améliorer l'efficacité et la durabilité dans les transports. La pollution de l'air constitue un risque de santé significatif pour la population bulgare.
- (35) Les pénuries de main-d'œuvre et de compétences dans des secteurs et des professions essentiels à la transition écologique, notamment à la production, au déploiement et à la maintenance des technologies "zéro net", créent des goulets d'étranglement dans la transition vers une économie à zéro émission nette. Des systèmes d'éducation et de formation de qualité qui répondent à l'évolution des besoins du marché du travail et des mesures ciblées de perfectionnement et de reconversion professionnels sont essentiels pour réduire les pénuries de compétences et promouvoir l'inclusion et la réaffectation de la main-d'œuvre. Afin de débloquer le potentiel de main-d'œuvre inexploitée, ces mesures doivent être accessibles, notamment pour les particuliers, ainsi que pour les secteurs et les régions les plus touchés par la transition écologique. En 2022, des pénuries de main-d'œuvre ont été signalées en Bulgarie dans un certain nombre de professions qui requièrent des compétences ou des connaissances spécifiques en vue de la transition écologique²⁰. Le Fonds social européen plus a alloué 152 millions d'EUR à des mesures visant à promouvoir les compétences et les emplois verts pour la période 2021-2027. Le Fonds pour une transition juste offre également la possibilité de s'intéresser à la dimension sociale de la transition écologique en ce qui concerne les trois régions éligibles du pays.
- (36) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2023, et son avis²¹ est exprimé dans les recommandations figurant aux points 1, 2 et 3,

²⁰ Rapport 2022 sur les pénuries de main-d'œuvre — Autorité européenne du travail.

²¹ Tel qu'il est prévu à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDE que la Bulgarie s'attache, en 2023 et 2024:

1. à supprimer progressivement les mesures d'urgence de soutien à l'énergie en vigueur et à affecter les économies ainsi réalisées à la réduction du déficit public, dès que possible en 2023 et en 2024. Dans le cas où de nouvelles hausses des prix de l'énergie nécessiteraient de nouvelles mesures de soutien ou le maintien de mesures de soutien, à faire en sorte que de telles mesures de soutien ciblent les ménages et les entreprises vulnérables, soient financièrement abordables et préservent les incitations aux économies d'énergie;

à mener une politique budgétaire prudente, notamment en limitant l'augmentation nominale des dépenses primaires nettes financées au niveau national à 4,6 %²² tout au plus en 2024;

à préserver les investissements publics financés au niveau national et à veiller à l'absorption efficace des subventions au titre de la facilité et d'autres fonds de l'Union, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique;

pour la période postérieure à 2024, à continuer de mener une stratégie budgétaire à moyen terme en faveur d'un assainissement progressif et durable, combinée à des investissements et à des réformes propices à une croissance durable plus élevée, afin de parvenir à une position budgétaire à moyen terme prudente;
2. à garantir une structure de gouvernance efficace et à renforcer les capacités administratives afin de permettre une mise en œuvre rapide et soutenue de son plan pour la reprise et la résilience; à finaliser rapidement le chapitre REPowerEU en vue d'en commencer rapidement la mise en œuvre; à procéder à la mise en œuvre rapide des programmes de la politique de cohésion, en étroite complémentarité et synergie avec le plan pour la reprise et la résilience;

²² Ce qui, selon les estimations, correspond à une amélioration annuelle du solde budgétaire structurel d'au moins 0,5 % du PIB pour 2024, comme indiqué au considérant 23.

3. à réduire la dépendance aux combustibles fossiles et à accélérer la transition énergétique par un déploiement plus rapide des sources d'énergie renouvelables, tout en prévoyant des capacités de stockage afin d'augmenter la flexibilité du système énergétique; à renforcer les infrastructures de réseau électrique et à en améliorer la gestion en rationalisant les procédures de connexion et en introduisant des éléments de réseau intelligents; à poursuivre les efforts visant à renforcer les interconnexions avec les pays voisins; à accélérer la rénovation des bâtiments afin d'inciter à l'efficacité énergétique et de remédier à la précarité énergétique; à promouvoir de nouvelles solutions adaptées aux évolutions futures dans le domaine du chauffage urbain et des transports urbains durables et à accélérer le développement des infrastructures ferroviaires; à intensifier les efforts visant à fournir et à acquérir les aptitudes et les compétences nécessaires à la transition écologique.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président / La présidente
