

**AVIS DU CONSEIL**  
**du 27 mars 2007**  
**relatif au programme de convergence de la Bulgarie pour 2006-2009**

(2007/C 89/04)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

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 économiques <sup>(1)</sup>, et notamment son article 9, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission,

après consultation du Comité économique et financier,

A RENDU LE PRÉSENT AVIS:

- (1) Le 27 mars 2007, le Conseil a examiné le programme de convergence de la Bulgarie, qui couvre la période 2006-2009.
- (2) La Bulgarie est parvenue à créer un environnement macroéconomique d'une grande stabilité, étayé par des finances publiques saines. Sa croissance économique a été vigoureuse et stable, augmentant pour atteindre environ 5½ % ces dernières années, mais son PIB par habitant (en SPA) reste faible (32,9 % de la moyenne de l'UE-25). Les possibilités de rattrapage restent donc importantes et constituent le principal défi de la Bulgarie à moyen et long terme. À la suite de la mise en place du système de caisse d'émission en 1997, l'inflation est revenue à des taux à un chiffre en 1999, mais le processus de désinflation stagne depuis quelques années et la hausse des prix à la consommation s'est élevée à 7,3 % en 2006.
- (3) Selon le scénario macroéconomique qui sous-tend le programme, la croissance du produit intérieur brut (PIB) réel se maintiendra à un niveau élevé, augmentant légèrement pour passer de 5,9 % en 2006 à 6,1 % en moyenne pendant le reste de la période de programmation. Compte tenu des informations actuellement disponibles, ce scénario semble reposer sur des hypothèses de croissance plausibles. Toutefois, les importants déséquilibres extérieurs restent un facteur de risque à moyen terme, du fait notamment que le déficit extérieur en 2006 s'est établi à 16 % du PIB, bien qu'il ait été intégralement financé par des entrées d'IDE. Les projections en matière d'inflation, quant à elles, semblent réalistes.
- (4) Dans leurs prévisions établies durant l'automne 2006, les services de la Commission tablent sur un excédent des administrations publiques de 3,3 % du PIB, alors que le programme économique de préadhésion (PEP) de décembre 2005 visait l'équilibre budgétaire et le programme de convergence un excédent de 3,2 % du PIB. Ce résultat nettement plus favorable est essentiellement imputable aux recettes plus importantes que prévu, compte tenu des prévisions de recettes prudentes dans le PEP, d'une croissance du PIB plus élevée et de l'amélioration de la collecte des recettes. En outre, les dépenses sont également inférieures de 1 % du PIB par rapport aux prévisions du PEP, ce qui s'explique essentiellement par une diminution des dépenses courantes.
- (5) La stratégie budgétaire à moyen terme exposée dans le programme de convergence vise à maintenir l'excédent public entre 0,8 % et 1,5 % du PIB pour préserver la stabilité macroéconomique et la viabilité des finances publiques. Un relâchement budgétaire substantiel est prévu pour 2007, l'excédent budgétaire s'établissant à 0,8 % du PIB, contre 3,2 % en 2006. En 2008 et 2009, l'excédent des administrations publiques progresserait de nouveau pour se maintenir à 1,5 % du PIB. Eu égard à la réduction des dépenses d'intérêt d'environ ¼ % du PIB sur l'ensemble de la période de programmation, l'excédent primaire devrait tomber de 4½ % du PIB en 2006 à 2¼ % en 2007 avant de revenir à environ 2¾ % du PIB en 2008 et 2009. Le relâchement budgétaire en 2007 concernerait presque exclusivement le volet des dépenses. Les dépenses devraient augmenter de 2¾ % du PIB, cette tendance ne s'inversant que partiellement en 2008 (¾ % du PIB). La hausse prévue des dépenses en 2007 résulterait essentiellement d'«autres dépenses» (+2½ % du PIB) et de subventions (+½ % du PIB). L'augmentation

(<sup>1</sup>) JO L 209 du 2.8.1997, p. 1. Règlement tel que modifié par le règlement (CE) n° 1055/2005 (JO L 174 du 7.7.2005, p. 1). Les documents auxquels il est fait référence dans ce texte figurent à l'adresse suivante: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

des «autres dépenses» correspond à la contribution de la Bulgarie à l'Union européenne (1¼ % du PIB), à une hausse des dépenses consacrées aux projets des Fonds structurels de l'UE (¼ % du PIB), qui pourrait être intégralement compensée par un accroissement des recettes provenant des subventions communautaires, et à une hausse des «autres dépenses courantes» (1 % du PIB). Les réductions prévues de l'impôt sur les sociétés et de celui sur le revenu des personnes physiques en 2007 devraient être presque entièrement compensées par une amélioration de la discipline fiscale et du taux de recouvrement des impôts. En conséquence, les recettes totales resteraient presque constantes (en pourcentage du PIB) sur l'ensemble de la période de programmation. Le programme indique également que, bien que le budget 2007 prévoit un excédent des administrations publiques de 0,8 % du PIB, l'objectif d'un excédent de 2 % du PIB serait en réalité poursuivi durant la période d'exécution du budget. Cela serait réalisé sur la base de dispositions contenues dans la loi de finances, qui n'autorisent l'exécution de 10 % des dépenses primaires courantes inscrites au budget que si le déficit extérieur ne s'aggrave pas davantage. Les objectifs budgétaires ont été révisés fortement à la hausse par rapport au programme économique de préadhésion de 2005, ce qui traduit de très bons résultats en termes de recettes en 2006, compte tenu de l'effet de report sur les années suivantes et de perspectives légèrement plus favorables pour la croissance du PIB.

- (6) Le solde structurel (c'est-à-dire le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles hors mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires) calculé au moyen de la méthode commune devrait reculer d'environ 3¼ % du PIB en 2006 à 1 % en 2007 pour repasser à 2 % du PIB en 2008 et 2009. Si, comme le prévoit le programme, un excédent nominal plus élevé de 2 % était atteint en 2007 durant la période d'exécution du budget, la trajectoire d'ajustement serait plus progressive. L'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) présenté dans le programme est l'équilibre budgétaire en termes structurels, qui devrait être largement tenu tout au long de la période de programmation. Cet objectif étant plus ambitieux que le minimum prescrit (déficit de 1¼ % du PIB environ), sa réalisation devrait permettre de dégager une marge de sécurité suffisante pour éviter l'apparition d'un déficit excessif. L'OMT est plus ambitieux que ce qui est prévu en matière de ratio d'endettement et de croissance moyenne du PIB potentiel à long terme.
- (7) Le résultat budgétaire en 2007 pourrait être meilleur que ce que prévoit le programme, tandis que pour 2008 et 2009, les risques qui pèsent sur les projections budgétaires tendent à s'équilibrer mutuellement. Compte tenu des bons résultats en matière de respect des objectifs et dispositions budgétaires de la loi de finances 2007, à savoir la limitation des dépenses pendant l'exécution du budget, un excédent plus significatif en 2007 semble réaliste bien que des risques de dégradation pourraient entourer les prévisions de recettes pour cette année-là, étant donné que la baisse des recettes imputable aux réductions d'impôts risque de n'être pas intégralement compensée par l'amélioration de la discipline fiscale et du taux de recouvrement des impôts. Bien qu'aucun détail ne soit donné sur la stratégie d'assainissement à partir de 2008, les objectifs budgétaires fixés jusqu'à la fin de la période de programmation semblent être globalement plausibles, pour autant que le résultat budgétaire en 2007 soit meilleur que ce qui est actuellement prévu.
- (8) Eu égard à l'évaluation de ces risques, la stratégie budgétaire exposée dans le programme suggère que l'OMT sera largement tenu sur l'ensemble de la période de programmation. De plus, il existe une marge de sécurité suffisante pour que le déficit ne franchisse pas le seuil des 3 % du PIB en cas de fluctuations macroéconomiques normales sur toute cette période. La stratégie budgétaire exposée dans le programme est expansionniste en 2007, ce qui pourrait avoir un effet procyclique en période de conjoncture économique favorable. Cette orientation ne serait pas pleinement conforme au pacte de stabilité et de croissance. En particulier, la période de conjoncture favorable devrait se produire en 2007, année où le solde structurel devrait diminuer d'environ 2¼ % du PIB selon le programme et de 1½ % selon les prévisions établies par les services de la Commission durant l'automne 2006.
- (9) Selon les estimations, la dette publique brute a atteint 25¼ % du PIB en 2006, soit un niveau nettement inférieur à la valeur de référence de 60 % du PIB fixée par le traité. Le programme prévoit que le ratio d'endettement diminuera de 4 points de pourcentage sur la période de programmation.
- (10) En l'absence de projections à long terme des dépenses liées au vieillissement démographique, fondées sur des hypothèses macroéconomiques communes émises par l'EPC/la Commission, il est impossible d'apprécier l'effet du vieillissement démographique en Bulgarie sur une base comparable et solide comme c'est actuellement le cas pour les autres États membres, pour lesquels de telles projections existent. Toutefois, un effet significatif du vieillissement sur les dépenses ne saurait être exclu compte tenu de la structure démographique actuelle. La position budgétaire de départ, caractérisée par un excédent structurel substantiel, contribue largement à stabiliser la dette avant de prendre en considération les effets à long terme du vieillissement de la population sur le budget. Maintenir des excédents primaires élevés sur le moyen terme aiderait à contenir les risques qui pèsent sur la viabilité des finances publiques.

- (11) La stratégie budgétaire exposée dans le programme est en partie conforme aux grandes orientations de politique économique contenues dans les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi pour la période 2005-2008. Selon le programme, la stratégie budgétaire en 2007 est expansionniste, ce qui pourrait avoir un effet procyclique en période de conjoncture économique favorable et risque d'aggraver le déficit extérieur déjà élevé. En outre, alors que des mesures destinées à améliorer la viabilité à long terme des finances publiques ont été prises, très peu de mesures concrètes sont présentées pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques, notamment celles de soins de santé, qui se caractérisent par des problèmes récurrents en matière de suivi, de contrôle et de qualité des services fournis.
- (12) En ce qui concerne les prescriptions du code de conduite relatives à la présentation et au contenu des programmes de stabilité et de convergence, le programme omet certaines données obligatoires et facultatives <sup>(1)</sup>.

Le Conseil considère que la position budgétaire à moyen terme est saine et que la stratégie en matière de finances publiques offre un exemple de politiques menées conformément au pacte de stabilité et de croissance. Toutefois, la réduction prévue de l'excédent budgétaire durant la période de conjoncture économique favorable en 2007 pourrait impliquer une stratégie budgétaire procyclique et aggraver les déséquilibres extérieurs existants. Un excédent nominal plus élevé de 2 % durant la période d'exécution du budget réduirait considérablement ce risque.

Eu égard à l'évaluation qui précède, le Conseil invite la Bulgarie à:

- i) atteindre, en 2007, un excédent budgétaire supérieur à ce qui est prévu dans le programme et à maintenir par la suite une position forte pour favoriser la stabilité macroéconomique et contenir le déficit extérieur élevé;
- ii) renforcer l'efficacité des dépenses publiques, notamment en réformant le système de soins de santé.

#### Comparaison des principales projections macroéconomiques et budgétaires <sup>(1)</sup>

		2005	2006	2007	2008	2009
PIB réel (variation en %)	<b>PC jan. 2007</b>	<b>5,5</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>	<b>6,2</b>	<b>6,1</b>
	COM nov. 2006	5,5	6,0	6,0	6,2	n.d.
	PEP déc. 2005	5,7	5,7	5,9	5,9	n.d.
Inflation IPCH (%)	<b>PC jan. 2007</b>	<b>5,0</b>	<b>7,4</b>	<b>4,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>
	COM nov. 2006	5,0	7,0	3,5	3,8	n.d.
	PEP déc. 2005	4,9	6,7	3,1	2,8	n.d.
Écart de production (en % du PIB potentiel)	<b>PC jan. 2007 <sup>(2)</sup></b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 0,8</b>	<b>- 1,0</b>
	COM nov. 2006 <sup>(6)</sup>	0,5	0,3	- 0,1	- 0,5	n.d.
	PEP déc. 2005	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Solde des administrations publiques (en % du PIB)	<b>PC jan. 2007</b>	<b>2,4</b>	<b>3,2</b>	<b>0,8</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>
	COM nov. 2006	2,4	3,3	1,8	1,7	n.d.
	PEP déc. 2005	1,8	0,0	- 0,2	- 0,7	n.d.

<sup>(1)</sup> Font notamment défaut les données relatives au marché de l'emploi ainsi que certaines informations sur la viabilité à long terme.

		2005	2006	2007	2008	2009
Solde primaire (en % du PIB)	<b>PC jan. 2007</b>	<b>3,9</b>	<b>4,6</b>	<b>2,2</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>
	COM nov. 2006	3,9	4,7	2,9	2,7	n.d.
	PEP déc. 2005	3,4	1,5	1,2	0,5	n.d.
Solde corrigé des variations conjoncturelles (en % du PIB)	<b>PC jan. 2007 <sup>(2)</sup></b>	<b>2,1</b>	<b>3,2</b>	<b>1,0</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>
	COM nov. 2006	2,1	3,2	1,8	1,9	n.d.
	PEP déc. 2005	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Solde structurel <sup>(3)</sup> (en % du PIB)	<b>PC jan. 2007 <sup>(4)</sup></b>	<b>2,1</b>	<b>3,2</b>	<b>1,0</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>
	COM nov. 2006 <sup>(5)</sup>	2,1	3,2	1,8	1,9	n.d.
	PEP déc. 2005	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dettes publiques brutes (en % du PIB)	<b>PC jan. 2007</b>	<b>29,8</b>	<b>25,3</b>	<b>22,7</b>	<b>22,3</b>	<b>21,1</b>
	COM nov. 2006	29,8	25,8	21,8	17,9	n.d.
	PEP déc. 2005	31,3	26,3	23,9	22,7	n.d.

## Remarques:

- (1) Eurostat n'a pas encore procédé à une évaluation complète de la qualité des comptes publics de la Bulgarie. Il publiera et validera les chiffres relatifs au solde budgétaire et à la dette peu après le 1<sup>er</sup> avril 2007, date de notification des données.
- (2) Calculs des services de la Commission effectués sur la base des données contenues dans le programme.
- (3) Solde corrigé des variations conjoncturelles (comme aux lignes précédentes) hors mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires.
- (4) Le programme ne fait mention d'aucune mesure exceptionnelle, ni d'aucune autre mesure temporaire.
- (5) Les prévisions économiques établies à l'automne 2006 par les services de la Commission ne font mention d'aucune mesure exceptionnelle, ni d'aucune autre mesure temporaire.
- (6) Sur la base d'une croissance potentielle annuelle estimée à 5,8 %, 6,3 %, 6,4 % et 6,7 %, respectivement, durant la période 2005-2008.

## Sources:

Programme de convergence (PC); Programme économique de préadhésion (PEP); Prévisions établies par les services de la Commission durant l'automne 2006 (COM); Calculs des services de la Commission.