

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 18 juin 2021****portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Roumanie pour 2021**

(2021/C 304/23)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union 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 ⁽¹⁾, et notamment son article 9, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance. La clause dérogatoire générale, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil ⁽²⁾, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans cette communication, la Commission a exposé son point de vue selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue du fait de la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire générale étaient remplies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord avec l'évaluation de la Commission. La clause dérogatoire générale a accordé aux États membres une certaine flexibilité budgétaire pour faire face à la crise de la COVID-19. Elle a facilité la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Son activation permet à chaque État membre de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement conduisant à la réalisation de son objectif budgétaire à moyen terme, pour autant que cela ne mette pas en péril sa viabilité budgétaire à moyen terme. Le 17 septembre 2020, dans sa communication sur la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable, la Commission a annoncé que la clause dérogatoire générale resterait active en 2021.
- (2) Le 3 avril 2020, le Conseil a adopté la décision (UE) 2020/509 ⁽³⁾ sur l'existence d'un déficit excessif en Roumanie en raison du non-respect du critère du déficit en 2019. Celle-ci se basait sur les objectifs budgétaires actualisés du gouvernement, le non-respect du critère ayant ensuite été confirmé par la publication d'un déficit public de 4,3 % du PIB. Le dépassement de la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité résultait d'une accumulation continue de déséquilibres budgétaires en raison d'une politique budgétaire expansionniste menée depuis 2016, lors d'une période de forte croissance économique. Le 3 avril 2020, le Conseil a également émis une recommandation ⁽⁴⁾ visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en Roumanie en 2022 au plus tard.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2.8.1997, p. 6).

⁽³⁾ Décision (UE) 2020/509 du Conseil du 3 avril 2020 sur l'existence d'un déficit excessif en Roumanie (JO L 110 du 8.4.2020, p. 58).

⁽⁴⁾ Recommandation du Conseil du 3 avril 2020 en vue de mettre un terme à la situation de déficit public excessif en Roumanie (JO C 116 du 8.4.2020, p. 1).

- (3) Le 20 juillet 2020, le Conseil a adopté une recommandation ⁽⁵⁾ (ci-après dénommée «recommandation du Conseil du 20 juillet 2020»). Il a été recommandé à la Roumanie de mener des politiques budgétaires conformes à la recommandation du Conseil du 3 avril 2020, tout en prenant toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la pandémie de COVID-19, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra.
- (4) Next Generation EU, notamment grâce à la facilité pour la reprise et la résilience, garantira une reprise durable, inclusive et équitable. Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁶⁾, qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience, est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience apportera un soutien financier à la mise en œuvre de réformes et à l'investissement, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Elle contribuera à la reprise économique et à la réalisation d'investissements et de réformes durables et propices à la croissance, favorisant en particulier les transitions écologique et numérique, et renforcera la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle aidera également les finances publiques à retrouver à court terme une position plus favorable et contribuera au renforcement de leur viabilité, ainsi qu'à la croissance et à la création d'emplois, à moyen et à long terme.
- (5) Le 3 mars 2021, la Commission a adopté une communication qui fournit de nouvelles orientations visant à faciliter la coordination des politiques budgétaires et l'élaboration des programmes de stabilité ou de convergence des États membres. Dans cette communication, la Commission a par ailleurs indiqué que la décision relative à la désactivation ou au maintien en vigueur de la clause dérogatoire générale devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont le critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'UE ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). Sur la base de ses prévisions du printemps 2021, la Commission a considéré le 2 juin 2021 que les conditions requises étaient remplies pour continuer à appliquer la clause dérogatoire générale en 2022 et pour la désactiver à partir de 2023. Les situations propres à chaque pays continueront d'être prises en considération après la désactivation de la clause dérogatoire générale.
- (6) Le 5 mai 2021, la Roumanie a présenté son programme de convergence pour 2021, après l'expiration du délai fixé à l'article 8 du règlement (CE) n° 1466/97.
- (7) En 2020, sur la base de données validées par Eurostat, le déficit public de la Roumanie s'élevait à 9,2 % de son produit intérieur brut (PIB), tandis que la dette des administrations publiques s'établissait à 47,3 % du PIB. La variation annuelle du solde budgétaire primaire s'est établie à - 3,6 % du PIB, compte tenu notamment des mesures budgétaires discrétionnaires de relance de l'économie, qui se montent à 1,5 % du PIB, et du jeu des stabilisateurs automatiques. La Roumanie a également mis en place des mesures de soutien à la trésorerie des entreprises et des ménages (telles que des garanties et des reports d'impôt, qui n'ont aucune incidence budgétaire directe et immédiate), estimées à 4 % du PIB; la Commission a estimé que le niveau réel d'activation des garanties publiques en 2020 était de l'ordre de 1½ % du PIB.
- (8) Le scénario macroéconomique sur lequel reposent les projections budgétaires est réaliste en ce qui concerne 2021 et 2022. Selon le programme de convergence pour 2021, la croissance du PIB réel devrait atteindre 5,0 % en 2021 et 4,8 % en 2022. Pour les deux années, le principal moteur de cette croissance serait la demande intérieure, avec une forte hausse de la consommation et des investissements. Les prévisions du printemps 2021 de la Commission tablent sur une croissance en Roumanie légèrement plus forte que celle du programme de convergence pour 2021, avec un taux de 5,1 % en 2021 et de 4,9 % en 2022, et également tirée par la demande intérieure.
- (9) Dans son programme de convergence pour 2021, le gouvernement anticipe une diminution du déficit public, qui passerait de 9,2 % du PIB en 2020 à 8 % du PIB en 2021, et une augmentation du ratio d'endettement, qui s'établirait à 50,8 % du PIB en 2021. Selon le programme de convergence pour 2021, la variation du solde budgétaire primaire par rapport au niveau enregistré avant la crise (2019) devrait représenter en 2021 3,3 % du PIB, compte tenu des mesures budgétaires discrétionnaires de relance de l'économie, qui se montent à 1,5 % du PIB, et du jeu des stabilisateurs automatiques. Ces projections sont conformes aux prévisions du printemps 2021 de la Commission.
- (10) En réaction à la pandémie de COVID-19 et au ralentissement économique qu'elle a entraîné, la Roumanie a adopté des mesures budgétaires pour renforcer les capacités de son système de santé, contenir la pandémie de COVID-19 et venir en aide aux personnes et aux secteurs qui ont été particulièrement touchés. Cette réponse énergique a atténué la contraction du PIB, ce qui a limité l'augmentation du déficit public et de la dette publique. Les mesures prises par la Roumanie en 2020 et 2021 ont été conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Les mesures discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 sont temporaires ou accompagnées de mesures de compensation. Cependant, des mesures expansionnistes adoptées avant la pandémie de COVID-19 ont continué à avoir une incidence budgétaire. Ces mesures incluaient notamment une augmentation des retraites et d'autres prestations sociales et des baisses d'impôts.

⁽⁵⁾ Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de la Roumanie pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Roumanie pour 2020 (JO C 282 du 26.8.2020, p. 149).

⁽⁶⁾ 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).

- (11) Le programme de convergence pour 2021 table sur des investissements et des réformes financés par des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience se montant à 0,1 % du PIB en 2021, 0,6 % du PIB en 2022, 1,2 % du PIB en 2023, 1,2 % du PIB en 2024, 0,9 % du PIB en 2025 et 0,9 % du PIB en 2026. Le programme de convergence pour 2021 se fonde également sur l'hypothèse que le montant des prêts obtenus au titre de la facilité pour la reprise et la résilience représenteront 2,3 % du PIB en 2025 et 2,5 % du PIB en 2026. Les projections budgétaires figurant dans les prévisions du printemps 2021 de la Commission incluent uniquement les subventions étant donné que les prêts sont supposés, dans le programme de convergence pour 2021, commencer après l'horizon temporel des prévisions du printemps 2021 de la Commission.
- (12) Pour pouvoir évaluer l'orientation budgétaire globale à ce stade, il convient d'inclure les transferts importants provenant du budget de l'Union (tels que ceux qui proviennent de la facilité pour la reprise et la résilience) dans l'agrégat de dépenses concerné. L'orientation budgétaire globale est donc mesurée par la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise), y compris les dépenses financées par des subventions provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union. Au-delà de l'orientation budgétaire globale, cette analyse vise aussi à déterminer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique. C'est la raison pour laquelle une attention particulière est accordée à l'évolution des investissements et des dépenses primaires courantes qui sont financés au niveau national.
- (13) Dans son programme de convergence pour 2021, la Roumanie prévoit que son déficit public diminuera pour atteindre 6,2 % du PIB en 2022, principalement en raison de l'interruption des mesures de soutien temporaires adoptées en 2020 et 2021. La dette publique devrait augmenter pour atteindre 52,9 % du PIB en 2022. Ces projections sont plus favorables que les prévisions du printemps 2021 de la Commission. Sur la base des prévisions du printemps 2021 de la Commission, ainsi que de la méthode spécifique qui tient compte des défis susmentionnés, l'orientation budgétaire globale — y compris l'incidence sur la demande globale en 2022 des investissements financés à la fois par le budget national et par le budget de l'Union, en particulier par la facilité pour la reprise et la résilience — est estimée à -0,5 % du PIB ⁽⁷⁾. La contribution positive des dépenses financées par des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'Union devrait augmenter de 0,4 point de pourcentage du PIB. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,1 point de pourcentage du PIB ⁽⁸⁾. Les dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) devraient avoir un effet neutre.
- (14) Selon les plans budgétaires à moyen terme du programme de convergence pour 2021, le déficit public devrait diminuer pour passer de 4,4 % du PIB en 2023 à 2,9 % du PIB en 2024. Il est prévu que le déficit public ne dépasse plus, en 2024, la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. Sur la base du programme de convergence pour 2021, l'orientation budgétaire générale — y compris l'incidence sur la demande globale des investissements financés à la fois par le budget national et par le budget de l'Union, et en particulier par la facilité pour la reprise et la résilience — est estimée à 0,6 % du PIB, en moyenne, en 2023 et 2024. La contribution positive des dépenses financées par des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'Union devrait augmenter de 0,2 point de pourcentage du PIB. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet restrictif de 0,1 point de pourcentage du PIB ⁽⁹⁾. Les dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) devraient avoir un effet restrictif de 0,8 point de pourcentage du PIB. La croissance potentielle nominale moyenne sur dix ans est actuellement estimée à 5¾ % ⁽¹⁰⁾. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de l'incidence des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui pourraient donc stimuler la croissance potentielle de la Roumanie.
- (15) Le ratio de la dette publique devrait augmenter pour passer à 53,3 % du PIB en 2023 et diminuer à 52,4 % du PIB en 2024. Étant donné la trajectoire particulièrement rapide d'augmentation de la dette à moyen terme, due principalement à l'important déficit prévu pour 2022 et aux conditions de financement défavorables du pays par rapport aux autres États membres, la Roumanie est considérée comme exposée à des risques élevés en matière de viabilité budgétaire à moyen terme, comme le montre la dernière analyse relative à la soutenabilité de la dette.
- (16) Le 2 juin 2021, la Commission a recommandé une recommandation du Conseil pour la correction du déficit excessif de la Roumanie au plus tard en 2024. Selon cette recommandation, la Roumanie devrait atteindre un objectif de déficit public nominal de 8,0 % du PIB en 2021, de 6,2 % du PIB en 2022, de 4,4 % du PIB en 2023 et de 2,9 % du PIB en 2024, ce qui est compatible avec un taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes de 3,4 % en 2021, de 1,3 % en 2022, de 0,9 % en 2023 et de 0,0 % en 2024. Cela correspond à un ajustement structurel annuel de 0,7 % du PIB en 2021, de 1,8 % du PIB en 2022, de 1,7 % du PIB en 2023 et de 1,5 % du PIB en 2024.

⁽⁷⁾ Un signe négatif de l'indicateur correspond à un excédent de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste.

⁽⁸⁾ Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet neutre.

⁽⁹⁾ Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet neutre.

⁽¹⁰⁾ Estimée par la Commission, conformément à la méthode commune.

(17) Le Conseil a évalué le programme de convergence pour 2021 et les suites données par la Roumanie à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020,

RECOMMANDE À LA ROUMANIE DE:

1. mener des politiques budgétaires conformes à la recommandation du Conseil du 18 juin 2021 visant à ce qu'il soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en Roumanie ⁽¹¹⁾.

Fait à Luxembourg, le 18 juin 2021.

Par le Conseil

Le président

J. LEÃO

⁽¹¹⁾ Voir page XX du présent Journal officiel.