

Bruxelles, le 18.11.2020
COM(2020) 752 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Situation budgétaire en Roumanie

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Situation budgétaire en ROUMANIE

1. INTRODUCTION

Le 3 avril 2020, se fondant sur une recommandation de la Commission du 4 mars 2020¹, le Conseil a adopté une recommandation (ci-après la «recommandation») au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») dans laquelle il recommande à la Roumanie de mettre un terme à la situation de déficit public excessif d'ici à 2022². Cette recommandation a été adoptée sur la base d'un déficit prévu de 3,8 % du produit intérieur brut (PIB) en 2019. Ce déficit est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB, établie par l'article 1^{er} du protocole n° 12 relatif à la procédure concernant les déficits excessifs, et n'en est pas proche. Le dépassement, en 2019, de cette valeur de référence n'était pas exceptionnel non plus. Selon des données validées par Eurostat qui ont été publiées ultérieurement, le déficit s'élevait à 4,4 % du PIB en 2019.

Au moment où le Conseil a adopté cette recommandation, la pandémie de COVID-19 touchait déjà gravement l'Europe. Toutefois, la recommandation a constaté que la situation de déficit excessif était le résultat de décisions politiques adoptées par la Roumanie avant la pandémie. Parmi ces décisions figuraient notamment des augmentations importantes des pensions de retraite, qui devraient entraîner une détérioration très forte et persistante du solde budgétaire.

Conformément à la recommandation, réitérée dans la recommandation n° 1 de la recommandation par pays 2020 adressée à la Roumanie³, le pays devrait atteindre un objectif de déficit public nominal de 2,8 % du PIB d'ici à 2022⁴. Cet objectif était dans une large mesure conforme à la stratégie budgétaire 2020-2022 de la Roumanie, adoptée par le parlement et promulguée par une loi du 18 décembre 2019. La recommandation était fondée sur les prévisions de l'hiver 2020 de la Commission, publiées le 13 février 2020 et étendues aux variables budgétaires jusqu'en 2022. Ces prévisions ne tenaient pas compte de l'incidence de la pandémie de COVID-19.

Le 20 mars 2020, la Commission a publié une communication sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance⁵. Dans cette communication, la Commission a indiqué que les conditions d'activation de la clause dérogatoire générale étaient remplies. Les ministres des finances de l'UE ont approuvé cette conclusion le 23 mars 2020.

¹ Recommandation de recommandation du Conseil en vue de mettre fin à la situation de déficit public excessif en Roumanie (COM/2020/91 final).

² 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).

³ 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, pp. 149-156).

⁴ Selon la trajectoire d'ajustement recommandée, la Roumanie devrait atteindre un objectif de déficit public nominal de 3,6 % du PIB en 2020, de 3,4 % du PIB en 2021 et de 2,8 % du PIB en 2022, ce qui est compatible avec un taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes de 8,2 % en 2020, de 5,5 % en 2021 et de 5,5 % en 2022, correspondant à un ajustement structurel annuel de 0,5 % du PIB en 2020, de 0,8 % du PIB en 2021 et de 0,8 % du PIB en 2022.

⁵ Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance [COM(2020) 123 final].

La clause, telle qu'elle figure à l'article 5, paragraphe 1, à l'article 6, paragraphe 3, à l'article 9, paragraphe 1 et à l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, ainsi qu'à l'article 3, paragraphe 5 et à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique dans l'UE ou l'ensemble de la zone euro, en permettant aux États membres de prendre les mesures budgétaires appropriées pour faire face à une telle situation, dans le respect des procédures préventive et corrective du pacte de stabilité et de croissance.

Le 20 mai 2020, la Commission a adopté une communication intitulée «Semestre européen 2020: recommandations par pays»⁶. Dans cette communication, la Commission a fourni des informations actualisées sur la surveillance budgétaire au titre du pacte de stabilité et de croissance dans le contexte de l'activation de la clause dérogatoire générale. Elle a souligné la gravité de la récession économique résultant de la pandémie de COVID-19, qui a entraîné une incertitude exceptionnelle, rendant particulièrement difficile l'élaboration d'une orientation crédible pour la politique budgétaire. La Commission a estimé qu'en l'état actuel des choses, il convenait de ne pas prendre de décision concernant l'ouverture d'une procédure de déficit excessif en vertu de l'article 126 du TFUE à l'encontre d'autres États membres.

Le 15 septembre 2020, la Roumanie a présenté son rapport sur les mesures prises pour donner suite à la recommandation. Ce rapport fait état d'une détérioration importante des finances publiques en 2020, principalement en raison de la pandémie de COVID-19 (voir les sections 3 et 4).

Le 19 septembre 2020, dans une lettre adressée par M. Dombrovskis, vice-président exécutif, et M. Gentiloni, commissaire européen, à M. Cîtu, ministre roumain des finances publiques, la Commission a souligné la grande incertitude qui règne sur l'évolution de la pandémie et ses conséquences socio-économiques. Elle a donc conclu que la clause dérogatoire générale devrait rester active en 2021, comme indiqué également dans la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable⁷. La Commission réévaluera la situation au printemps 2021, en tenant compte des projections macroéconomiques actualisées.

La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Toutefois, son activation a des conséquences sur le volet correctif du pacte. L'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1477/97 dispose ce qui suit:

«En cas de grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une recommandation révisée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à condition que cela ne mette pas en danger la viabilité budgétaire à moyen terme.»

La poursuite de l'activation de la clause dérogatoire générale permet donc à la Commission de proposer une recommandation révisée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, à condition que cela ne mette pas en danger la viabilité budgétaire à moyen terme, même en l'absence d'action

⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement, Semestre européen 2020: recommandations par pays [COM(2020) 500 final].

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement: stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable [COM(2020) 575 final].

suivie d'effets de la part de l'État membre pour donner suite à une recommandation en vertu de l'article 126, paragraphe 7.

Compte tenu de l'incertitude exceptionnelle persistante engendrée par la pandémie de COVID-19 et de son incidence macroéconomique et budgétaire majeure, la Commission estime qu'aucune décision relative à de nouvelles mesures dans le cadre de la procédure pour déficit excessif de la Roumanie ne peut être prise en l'état actuel des choses.

Cette incertitude exceptionnelle, y compris lorsqu'il s'agit de donner une orientation crédible à la politique budgétaire, ne permet pas à la Commission de présenter à ce stade une recommandation de recommandation du Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 7.

La Commission réévaluera la situation budgétaire de la Roumanie au printemps 2021, sur la base des chiffres effectifs pour 2020, du budget 2021 et de ses prévisions du printemps 2021. Le cas échéant, elle proposera de nouvelles mesures dans le cadre de la procédure pour déficit excessif, en tenant compte de la poursuite de l'application de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance en 2021.

Une bonne gouvernance économique, et notamment une action suivie d'effets dans le cadre d'une procédure pour déficit excessif, ainsi que des politiques macroéconomiques généralement saines, sont des conditions préalables à la mise en place d'un environnement propice à des investissements publics productifs et à une utilisation efficace des fonds de l'UE, y compris dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience. Sur la base des propositions formulées par la Commission (actuellement soumises à la procédure législative), une bonne gouvernance économique est nécessaire pour permettre la fourniture continue de fonds de l'UE. Il convient également de rappeler que les critères d'évaluation énoncés dans le projet de règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience exigent que le plan de la Roumanie pour la relance et la résilience contribue à relever efficacement les défis recensés dans les recommandations par pays pertinentes.

2. ÉVOLUTION ET PERSPECTIVES MACROÉCONOMIQUES

L'économie roumaine a enregistré une croissance moyenne de 5 % par an au cours de la période 2016-2019, principalement sous l'effet de la consommation privée. Les investissements ont été volatils au cours de cette période, tandis que les exportations nettes ont eu une incidence négative sur la croissance du PIB, les importations ayant augmenté plus rapidement que les exportations. Cette croissance économique solide s'est toutefois accompagnée de déséquilibres macroéconomiques émergents, notamment sous la forme de déficits courants et budgétaires élevés et croissants, alimentés principalement par de fortes hausses de salaires et plusieurs réductions d'impôts. Le déficit budgétaire est passé de 2,6 % du PIB en 2016 à 4,4 % du PIB en 2019 et devrait se creuser sensiblement au cours des années suivantes (voir le tableau 1), en raison d'un certain nombre de décisions de politique budgétaire expansionniste adoptées ces dernières années (voir la section 3). La balance courante est progressivement passée d'un quasi-équilibre en 2014 à un déficit de 4,7 % du PIB en 2019. La position extérieure globale nette (PEGN) de la Roumanie, exprimée en pourcentage du PIB, n'a cessé de diminuer depuis 2013, favorisée par une forte croissance économique, et s'est stabilisée à environ -44 % du PIB à la fin de 2019.

Au premier semestre de 2020, le PIB de la Roumanie s'est contracté de 4,5 % en glissement annuel, principalement sous l'effet d'une chute brutale de la production au deuxième trimestre, due au confinement de tout le pays à la suite de la pandémie de COVID-19. Les mesures restrictives adoptées pour lutter contre la pandémie ont eu une incidence négative sur les dépenses de consommation, tandis que la perturbation des chaînes d'approvisionnement internationales et la faiblesse de la demande extérieure ont ralenti la production et les exportations. Les investissements ont mieux résisté, le secteur de la construction n'étant que très peu touché par les mesures de confinement. L'activité économique a rebondi au troisième trimestre, mais la recrudescence des cas de COVID-19, qui a commencé à s'accélérer à la fin du mois de septembre, ainsi que la réintroduction des restrictions associées, assombrissent les perspectives économiques à court terme.

Selon les prévisions de l'automne 2020 de la Commission, le PIB réel devrait se contracter d'environ 5¼ % en 2020 et rebondir d'environ 3¼ % en 2021 et de 3¾ % en 2022, date à laquelle il retrouvera son niveau d'avant la crise. La consommation privée devrait reprendre progressivement, parallèlement à l'assouplissement éventuel des mesures de distanciation physique, en 2021 et 2022. Les investissements devraient également rebondir, quoique de manière modérée en raison des incertitudes persistantes. Dans le même temps, les exportations nettes devraient avoir une incidence négative sur la croissance au cours de la période couverte par les prévisions, entraînant une légère augmentation du déficit de la balance courante.

La crise a également une forte incidence sur la croissance potentielle, bien que le niveau d'incertitude qui entoure les estimations soit élevé. Selon les estimations de la Commission, la croissance potentielle du PIB devrait diminuer fortement, tombant de 4,1 % en 2018 à 2¼ % en 2022. L'écart de production, estimé sur la base de la méthode commune, était passé de 2 % du PIB en 2018 à 2,4 % du PIB potentiel en 2019. Il devrait devenir fortement négatif en 2020, avant de diminuer progressivement à partir de 2021, tout en restant négatif sur l'ensemble de la période couverte par les prévisions.

Tableau 1: Comparaison des évolutions et des prévisions macroéconomiques

	2019	2020		2021	2022
	Exécution	COM	RO	COM	COM
PIB réel (variation en %)	4,2	-5,2	-3,8	3,3	3,8
<i>Contributions à la croissance du PIB réel:</i>					
- Demande intérieure finale	8,3	-4,0	-3,8	4,0	5,0
- Variations des stocks	-2,8	-0,6	-1,5	0,3	0,0
- Exportations nettes	-1,3	-0,6	-0,8	-1,0	-1,2
Écart de production (en % du PIB potentiel)	2,4	-5,3	s.o.	-4,4	-3,0
Emploi (variation en %)	0,1	-2,8	-1,8	0,4	1,4
Taux de chômage (en %)	3,9	5,9	5,1	6,2	5,1
Productivité du travail (variation en %)	3,7	-2,2	s.o.	3,1	2,5
Inflation IPCH (en %)	3,9	2,5	s.o.	2,5	2,4
Déflateur du PIB (variation en %)	6,9	2,8	3,7	2,9	2,9
Rémunération des salariés (par salarié, variation en %)	9,5	8,2	s.o.	4,6	4,0

Solde des administrations publiques (% du PIB)	-4,4	-10,3	-8,6	-11,3	-12,5
Dette publique (en % du PIB)	35,3	46,7	43,6	54,6	63,6

Source: prévisions de l'automne 2020 de la Commission (COM), budget 2020 (modification d'août) et projections d'automne de la commission nationale de la stratégie et des prévisions (RO).

Un degré très élevé d'incertitude entoure les perspectives de croissance. La reprise dépendra dans une large mesure de la durée de la crise de la COVID-19, de la rapidité de la reprise chez les principaux partenaires commerciaux de la Roumanie et de la normalisation relative des chaînes d'approvisionnement mondiales et régionales. L'incertitude prolongée quant à l'orientation future des politiques publiques, et en particulier quant à l'incidence de certaines décisions de politique budgétaire expansionniste, pourrait réduire la confiance et entraver les flux de crédit, ce qui aurait un impact négatif sur les investissements et la croissance. Parallèlement, les futures entrées de trésorerie potentiellement importantes sous la forme de subventions et de prêts provenant de la facilité pour la reprise et la résilience, qui devraient être utilisées pour financer des investissements productifs et stimuler les réformes, représentent un risque à la hausse pour les prévisions.

3. ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE ET PERSPECTIVES

Selon les données communiquées le 14 octobre 2020⁸, validées par Eurostat, le déficit public de la Roumanie s'élevait à 4,4 % du PIB en 2019, tandis que sa dette se chiffrait à 35,3 % du PIB. Les prévisions de l'automne 2020 de la Commission tablent sur un déficit public d'environ 10¼ % en 2020, 11¼ % en 2021 et 12½ % en 2022, dans l'hypothèse de politiques inchangées. Le déficit structurel, qui s'élevait à environ 5 % du PIB en 2019, devrait se creuser de 3,6 points de pourcentage du PIB en 2020, de 1,4 point de pourcentage du PIB en 2021 et de 1,6 point de pourcentage du PIB en 2022.

Ces déficits budgétaires importants et croissants résultent en partie de l'effet combiné de la grave récession économique et des mesures prises pour lutter contre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences économiques et sociales. Il s'agit notamment de dépenses supplémentaires consacrées à des programmes de soutien à l'emploi et au secteur de la santé, ainsi que de certaines incitations fiscales. Le coût total des mesures de soutien liées à la lutte contre la COVID-19 s'élève à 1,3 % du PIB, dont 0,4 point de pourcentage est financé par des fonds de l'UE (voir le tableau 2 ci-dessous). En l'absence de budget pour 2021 (compte tenu également des prochaines élections législatives prévues le 6 décembre), les prévisions de l'automne 2020 de la Commission tablent sur l'expiration des mesures de soutien à l'emploi et des primes salariales en 2021.

Toutefois, les déficits importants et croissants projetés s'expliquent principalement par des mesures expansionnistes préexistantes, comme en témoigne l'ampleur du déficit structurel en

⁸ Conformément au règlement (CE) n° 479/2009 tel que modifié par le règlement (UE) n° 679/2010 du Conseil et par le règlement (UE) n° 220/2014 de la Commission, les États membres doivent notifier deux fois par an à la Commission leur déficit public et leur dette publique prévus et effectifs. Les données les plus récemment communiquées par la Roumanie peuvent être consultées à l'adresse suivante: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

2019. Il s'agit notamment d'augmentations significatives des dépenses sociales et autres qui ont été adoptées avant la pandémie et qui ne sont donc pas liées à celle-ci. Plus précisément, les dépenses en matière de pensions de retraite devraient augmenter de manière considérable, sous l'effet, sur une année entière, d'une augmentation des retraites de 15 % entrée en vigueur en septembre 2019 et d'une nouvelle augmentation de 40 % à compter de septembre 2020. Par conséquent, la Commission estime que les dépenses consacrées aux pensions de retraite devraient augmenter de 1,9 point de pourcentage du PIB en 2020. À elles seules, ces augmentations contribueront à creuser le déficit budgétaire de 2,2 points de pourcentage du PIB en 2021 et de 1,1 point de pourcentage supplémentaire du PIB en 2022. Le parlement a également doublé les allocations familiales à partir de février 2020, avec un coût budgétaire annualisé de 0,6 % du PIB. Cette incidence budgétaire s'explique par le fait que, dans les deux cas, les législateurs n'ont pas prévu de source de financement des mesures.

S'agissant des recettes, les autorités ont adopté, en décembre 2019, certaines modifications fiscales, notamment la réduction des droits d'accise sur le carburant et une diminution des cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs à temps partiel, avec une perte globale de recettes estimée à 0,3 % du PIB en 2020. La récession et certaines incitations fiscales adoptées dans le cadre des mesures de soutien liées à la lutte contre la COVID-19 devraient également avoir une incidence négative sur les recettes fiscales (0,1 % du PIB).

Le déficit public pour 2021 et 2022 pourrait se révéler moins important que celui anticipé par les prévisions de l'automne 2020 de la Commission, étant donné que le gouvernement a proposé de réduire les augmentations prévues des retraites et des allocations familiales. Le parlement a toutefois rejeté les amendements correspondants et le gouvernement a contesté ses décisions devant la Cour constitutionnelle, dont les décisions finales sont en suspens (voir également la section 4). Conformément à l'hypothèse standard de politiques inchangées, les prévisions de l'automne 2020 de la Commission tiennent compte du vote du parlement. C'est pourquoi, pour 2020 et à partir de 2021, elles intègrent les augmentations découlant de la loi sur les retraites actuellement en vigueur. Les prévisions n'incluent aucune dépense liée à la facilité pour la reprise et la résilience, étant donné que le gouvernement n'a pas encore indiqué de dépenses à financer à ce titre en 2021. L'évolution du déficit en 2021 pourrait également s'avérer plus favorable que prévu en raison d'une croissance économique plus forte résultant de la mise en œuvre rapide des mesures financées par la facilité pour la reprise et la résilience.

Tableau 2: Mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19

Mesure	Législation	Incidence budgétaire (% du PIB)		
		2020	2021	2022
Recettes⁹				
Fonds supplémentaires de l'UE pour les mesures de lutte contre la COVID-19		0,4		
Fiscalité des entreprises: prime pour paiement à temps et exemption HORECA		-0,1		
Dépenses				
Primes aux professionnels de la santé	plusieurs législations	0,1		
Dépenses de santé d'urgence et équipements médicaux			0,1	
Prestations de chômage technique pour les salariés et autres catégories	OUG 30/2020	0,5		
Subvention pour les salariés qui reviennent d'une période de chômage technique (41,5 %)	OUG 92/2020	0,2		
Dispositif de chômage partiel et autres mesures de soutien à l'emploi	OUG 132/2020	0,1		
Intérêts bonifiés pour les PME (IMM INVEST)		0,02	0,03	
Incidences totales		1,05	0,1	0,0

Remarque: incidence budgétaire telle qu'elle figure dans les prévisions de l'automne 2020 de la Commission

Afin d'évaluer les risques pour la viabilité à moyen terme, la Commission a effectué une évaluation ad hoc de la soutenabilité de la dette sur la base de son approche standard. En raison d'un déficit primaire élevé et de taux d'intérêt relativement élevés par rapport à d'autres emprunteurs souverains, le ratio dette/PIB se trouve sur une trajectoire nettement ascendante. Dans l'hypothèse de politiques inchangées, la Commission estime que la dette dépassera 60 % du PIB en 2022 et 100 % du PIB en 2027, restant au-dessus de ce niveau jusqu'à la fin de la période de projection en 2031¹⁰. Si l'on se fonde sur l'évaluation de la Commission, les risques globaux pesant sur la soutenabilité de la dette semblent élevés à moyen terme¹¹. Ce niveau de risque indique qu'il existe d'importantes fragilités budgétaires auxquelles il convient de remédier par des mesures appropriées. Cette évaluation des risques sera actualisée et complétée lorsque la Commission réexaminera la situation budgétaire de la Roumanie au printemps 2021. À ce stade, les projections relatives à la dette sont également beaucoup plus incertaines que d'habitude. Si les augmentations plus modérées des retraites et des allocations familiales proposées par le gouvernement pour 2020 étaient adoptées, cela réduirait les dépenses à court terme mais n'influerait pas fondamentalement sur les risques à plus long terme pesant sur la soutenabilité de la dette en l'absence d'autres mesures pour 2021 et au-delà.

⁹ Les autorités ont également adopté plusieurs mesures fiscales (reports d'impôt) qui ont une incidence sur l'exécution du budget (en comptabilité de caisse) mais qui ne devraient pas avoir d'effet sur le déficit public en termes de comptabilité d'exercice.

¹⁰ Selon ce scénario, le solde primaire structurel serait progressivement ajusté au cours de la période de projection pour revenir à son niveau prévu avant la crise (c'est-à-dire celui anticipé par la Commission dans ses prévisions de l'automne 2019 pour l'année 2021), supposant ainsi une atténuation progressive de l'incidence négative majeure de la crise de la COVID-19 sur les finances publiques. D'autres hypothèses sont conformes à l'approche standard de l'analyse de la soutenabilité de la dette de la Commission (voir Debt Sustainability Monitor 2019).

¹¹ Cette évaluation inclut la prise en compte de scénarios de tests de résistance supplémentaires, tels que définis dans l'approche standard de l'analyse de la soutenabilité de la dette de la Commission (voir Debt Sustainability Monitor 2019).

4. MESURES PRISES DEPUIS LA RECOMMANDATION AU TITRE DE LA PDE

Le 15 septembre 2020, les autorités roumaines ont envoyé un rapport sur les mesures prises en réponse à la recommandation qui leur a été adressée au titre de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE. Ce rapport présente les objectifs et mesures budgétaires du projet de modification du budget 2020 d'août 2020. Les nouveaux objectifs intègrent les mesures prises par le gouvernement pour faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19 sur le système de santé et l'économie, pour un coût total d'environ 1 % du PIB (voir le tableau 2). Le rapport ne fournit aucun détail sur les objectifs et mesures budgétaires à moyen terme, étant donné que les autorités roumaines n'ont pas encore présenté leur projet de budget 2021 ni leur stratégie budgétaire pour 2021-2023.

Pour 2020, les autorités visent un déficit public nominal de 8,6 % du PIB et une dette de 43,6 % du PIB, ce qui est conforme à la dernière modification du budget adoptée le 14 août 2020, laquelle a revu à la hausse l'objectif de déficit pour 2020 établi à 3,6 % du PIB dans le budget initial de 2020. Le déficit structurel prévu, sur la base des calculs des autorités, s'élève à 5,8 % du PIB potentiel. Ces objectifs budgétaires sont fondés sur un recul attendu du PIB réel de -3,8 % en 2020, soit une baisse nettement inférieure à celle de -5,2 % anticipée par la Commission dans ses prévisions de l'automne 2020; ils tiennent également compte de l'incidence des mesures d'urgence prises jusqu'en octobre 2020 pour lutter contre l'impact de la pandémie de COVID-19.

En modifiant son budget en août, le gouvernement a tenté de limiter la détérioration budgétaire en 2020 en réduisant les hausses prévues des dépenses sociales et des salaires du secteur public. Plus précisément, le gouvernement a proposé d'augmenter les pensions de retraite de 14 % à partir de septembre 2020, au lieu des 40 % initialement prévus. Étant donné que la modification ne porte que sur l'année 2020, sur la base de la législation en vigueur, les retraites augmenteraient encore d'au moins 30 % à partir de septembre 2021. Le gouvernement a également proposé d'augmenter les allocations familiales de 19 % à partir d'août 2020, au lieu de les doubler d'emblée en février 2020, et de les relever deux fois par an jusqu'à ce qu'elles doublent d'ici juillet 2022. Il a également tenté de reporter les augmentations salariales du personnel éducatif de septembre 2020 à septembre 2021.¹² Si elles avaient été mises en œuvre, ces révisions auraient réduit les dépenses pour 2020 de 1,3 point de pourcentage du PIB par rapport aux prévisions de l'automne 2020 de la Commission. Le parlement a toutefois rejeté les propositions du gouvernement, lequel a contesté ses décisions devant la Cour constitutionnelle, dont les décisions finales sont en suspens.

L'évaluation des décisions budgétaires adoptées par la Roumanie depuis avril 2020 en réponse à la recommandation devra tenir compte de la détérioration des perspectives macroéconomiques et de l'incidence des mesures budgétaires d'urgence prises pour faire face à la pandémie et à ses conséquences économiques et sociales, ainsi que de toute autre mesure ou action des autorités. Selon les prévisions de l'automne 2020 de la Commission, la croissance du PIB réel en 2020 devrait à présent être inférieure de 9 points de pourcentage à celle du scénario de référence qui sous-tend la recommandation d'avril 2020 adressée au titre

¹² Selon une décision précédente des autorités roumaines, les salaires du personnel éducatif devraient augmenter à partir du 1^{er} septembre 2021 afin d'atteindre le niveau prévu dans la grille salariale unifiée pour 2022. L'incidence de cette augmentation a été estimée à 0,05 % du PIB en 2020.

de l'article 126, paragraphe 7, qui reposait sur les prévisions de l'hiver 2020 de la Commission étendues aux variables budgétaires jusqu'en 2022. On estime désormais que le déficit nominal pour 2020 devrait avoisiner -10% % du PIB, contre -4,9 % du PIB anticipés dans le scénario de référence (tableau 3).

Les prévisions de l'hiver 2020 de la Commission étendues aux variables budgétaires jusqu'en 2022 (scénario de référence) ne tenaient pas compte de l'incidence de la pandémie de COVID-19 et anticipaient une détérioration du solde structurel de 1 point de pourcentage du PIB (potentiel) en l'absence d'effort d'ajustement en 2020 (tableau 3). Dans ses prévisions de l'automne 2020, la Commission table sur une détérioration du solde structurel de 3,6 points de pourcentage du PIB en 2020, soit 2,6 points de pourcentage de plus que dans ses prévisions d'hiver. Pour environ 1 point de pourcentage du PIB, cette détérioration s'explique par les mesures d'urgence liées à la pandémie de COVID-19, adoptées après la date butoir des prévisions d'hiver. En outre, les prévisions de l'automne 2020 tablent sur une augmentation de 0,4 point de pourcentage supplémentaire du PIB des dépenses d'allocations familiales par rapport aux prévisions d'hiver, car elles supposent l'entrée en vigueur, rétroactivement à compter de février 2020, du doublement des allocations (à la suite du vote parlementaire qui a confirmé le calendrier initial du doublement), tandis que les prévisions d'hiver misaient sur une augmentation en août 2020 (conformément aux plans du gouvernement à cette époque). La différence restante est due à des informations actualisées sur l'exécution du budget 2020, en particulier des dépenses d'investissement public plus élevées que celles prévues par la Commission en hiver. L'effet combiné des tentatives du gouvernement de modérer l'augmentation des retraites et des allocations familiales et de reporter certaines augmentations salariales pourrait améliorer le solde nominal et structurel en 2020 de près de 1,3 point de pourcentage du PIB par rapport aux prévisions de l'automne 2020 de la Commission. Toutefois, même dans ce cas, l'évolution budgétaire, en termes structurels et nominaux, ne permettrait toujours pas de corriger le déficit excessif dans un avenir prévisible.

Dans l'ensemble, même en corrigeant les effets de la crise de la COVID-19, le déficit budgétaire prévu s'écarte de l'ajustement attendu selon la recommandation, bien que l'ampleur de l'écart ne puisse pas être évaluée avec précision à ce stade. L'incertitude exceptionnelle qui entoure les prévisions macroéconomiques et qui est liée à l'évolution de la pandémie et à ses conséquences socio-économiques ne permet pas d'établir de manière crédible une nouvelle trajectoire d'ajustement solide dans l'état actuel des choses. Toutefois, il est clair que la correction du déficit excessif nécessitera un effort budgétaire structurel substantiel et continu dans les années à venir. Les mesures proposées par le gouvernement en août 2020 et rejetées par le parlement ne seront pas suffisantes à cet égard.

Tableau 3: Comparaison des principales variables macroéconomiques et budgétaires dans le cadre des prévisions de la Commission et de la trajectoire d'ajustement recommandée

Prévisions de l'hiver 2020 de la Commission (étendues) — scénario de référence			2019	2020	2021	2022
Croissance du PIB réel	%		3,9	3,8	3,5	3,5
Solde nominal des administrations publiques	% du PIB		-4,0	-4,9	-6,9	-7,7
Solde structurel	% du PIB		-3,9	-4,9	-6,8	-7,6
Variation du solde structurel	% du PIB		-1,1	-1,0	-1,9	-0,8
Croissance nette des dépenses corrigée des mesures ponctuelles (nominale)	%		13,2	12,9	13,7	10,3
Écart de production	%		0,1	0,0	-0,3	-0,5

Recommandation d'avril 2020 adressée au titre de l'article 126, paragraphe 7			2019	2020	2021	2022
Croissance du PIB réel	%		3,9	3,3	2,4	2,7
Solde nominal des administrations publiques	% du PIB		-4,0	-3,6	-3,4	-2,8
Solde structurel	% du PIB		-3,9	-3,4	-2,7	-1,8
Variation du solde structurel	% du PIB		-1,1	0,5	0,8	0,8
Croissance nette des dépenses corrigée des mesures ponctuelles (nominale)	%		13,2	8,2	5,5	5,5
Écart de production	%		0,1	-0,6	-1,9	-2,8

Prévisions de l'automne 2020 de la Commission			2019	2020	2021	2022
Croissance du PIB réel	%		4,2	-5,2	3,3	3,8
Solde nominal des administrations publiques	% du PIB		-4,4	-10,3	-11,3	-12,5
Solde structurel	% du PIB		-5,0	-8,6	-9,9	-11,5
Variation du solde structurel	% du PIB		-1,7	-3,6	-1,3	-1,6
Croissance nette des dépenses corrigée des mesures ponctuelles (nominale)	%		13,6	15,9	9,8	9,3
Écart de production	%		2,4	-5,3	-4,4	-3,0

5. CONCLUSIONS CONCERNANT LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Sur la base des prévisions de l'automne 2020 de la Commission et de l'analyse des évolutions macroéconomiques et budgétaires récentes, la Roumanie ne devrait pas procéder aux ajustements qui seraient nécessaires pour que le déficit excessif constaté dans la recommandation soit corrigé dans un avenir prévisible. La détérioration des perspectives économiques et l'adoption de mesures d'urgence pour lutter contre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences économiques et sociales n'expliquent que partiellement l'augmentation prévue du déficit. D'importants facteurs sous-jacents de la situation budgétaire, déjà présents avant le début de la pandémie en 2020, n'ont pas été modifiés. Il s'agit notamment d'augmentations considérables, non financées, des retraites, d'une hausse des allocations familiales, d'une réduction des impôts indirects et d'une baisse des cotisations de sécurité sociale pour certaines catégories de travailleurs.

Les tentatives du gouvernement d'atténuer l'impact de certaines de ces mesures ont été rejetées par le parlement et l'issue est incertaine. Toutefois, même si les propositions visant à modérer les hausses des dépenses de retraite et des allocations familiales sont finalement adoptées, les perspectives budgétaires resteront très défavorables, étant donné que les dépenses consacrées à ces postes augmenteront encore et qu'il n'est pas prévu de financer ce surcroît de dépenses par des ressources supplémentaires ou des économies de coûts. Les autorités devraient donc envisager d'autres mesures structurelles substantielles, tant du côté des recettes que de celui des dépenses, afin de ramener le déficit sur une trajectoire descendante et d'éviter une forte augmentation du ratio de la dette au PIB. En raison du haut degré d'incertitude qui règne actuellement, les risques en matière de viabilité budgétaire seront réévalués au printemps 2021.

Compte tenu de l'évolution très incertaine de la pandémie et de ses conséquences socio-économiques, la clause dérogatoire générale restera active en 2021. En fonction de cette évolution, il pourrait être nécessaire d'adapter les mesures d'urgence et de les associer à des mesures de soutien à la reprise. Comme le vice-président exécutif Dombrovskis et le commissaire Gentiloni l'ont suggéré dans leur lettre adressée à M. Cîtu, ministre roumain des finances publiques, le 19 septembre 2020, les mesures visant à soutenir la reprise tout au long de 2021 devraient être ciblées, temporaires et adaptées à la situation spécifique du pays. Les États membres devraient donc éviter d'introduire des mesures ayant une incidence négative permanente sur les soldes budgétaires. En effet, il est important de noter que la clause dérogatoire générale est subordonnée au maintien de la viabilité budgétaire à moyen terme.

En outre, comme rappelé à la section 1, des politiques macroéconomiques saines, y compris des finances publiques viables, sont essentielles pour garantir un environnement propice à des investissements publics productifs et à une utilisation efficace des fonds de l'UE, y compris des subventions et prêts importants disponibles dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience.