

E 4448

ASSEMBLÉE NATIONALE

TREIZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 30 avril 2009

Annexe au procès-verbal de la séance
du 30 avril 2009

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Recommandation de décision du Conseil accordant un concours mutuel à la Roumanie.

Proposition de décision du Conseil fournissant un soutien financier communautaire à moyen terme à la Roumanie.

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21.4.2009
COM(2009) 199 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

accordant un concours mutuel à la Roumanie

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

fournissant un soutien financier communautaire à moyen terme à la Roumanie

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

accordant un concours mutuel à la Roumanie

et

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

fournissant un soutien financier communautaire à moyen terme à la Roumanie

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. INTRODUCTION

Ces dernières années, la Roumanie a connu une croissance économique très élevée, qui a atteint 6,5% en moyenne depuis 2002, avec une pointe à 7,1% en 2008. Cette croissance a été principalement tirée par la demande intérieure de consommation et d'investissement, sous l'impulsion de l'intermédiation financière, dont l'essor a été financé de l'extérieur, et d'une vive progression des salaires. L'ampleur des emprunts extérieurs a entraîné une accumulation rapide de la dette extérieure, qui s'est élevée à 53% du PIB à la fin de 2008, tandis que l'abondance des prêts en devises fragilisait les bilans des ménages et des entreprises en les rendant plus sensibles aux brusques variations du taux de change. Enfin, les pressions sur la demande se sont vues renforcées par la conduite d'une politique procyclique, les emprunts publics nets passant de 1,2% du PIB en 2005 à 5,4% en 2008, et ce malgré les avis successifs formulés par le Conseil et le conseil de politique économique adressé par la Commission à la Roumanie en juin 2008, l'invitant à assainir la situation budgétaire et à améliorer sa gestion des finances publiques.

La récession économique mondiale et une aversion accrue pour les vulnérabilités locales ont sensiblement réduit les flux de capitaux vers la Roumanie. Les pressions sur le taux de change se sont accentuées, entraînant une dépréciation cumulée de plus de 30% du leu roumain depuis le mois d'août 2007. Au cours du quatrième trimestre 2008, la demande intérieure s'est contractée de plus de 4% en glissement annuel, sous l'effet principalement d'un recul de la consommation privée, qui affichait durant les trois premiers trimestres une croissance à deux chiffres. En outre, les performances en matière de compétitivité externe et de productivité ont souffert de la lenteur avec laquelle les réformes structurelles ont été mises en place depuis l'adhésion à l'Union européenne. Enfin, le gouvernement est confronté à des difficultés croissantes sur le marché obligataire, composé presque entièrement d'échéances à court terme, sur lequel les rendements moyens ont augmenté d'environ 300 points de base en un an.

C'est dans ce contexte que les autorités roumaines¹ ont sollicité un soutien au titre de la balance des paiements de la part de la Communauté européenne le 6 mars 2009 et ont également déposé une demande analogue auprès du FMI et de la Banque mondiale. Quoique leur pays ne traverse pas de crise aiguë à l'heure actuelle, elles considèrent qu'un soutien financier extérieur se justifie dès à présent afin de consolider ses réserves en devises, étant donné que de fortes tensions sont prévues sur les financements extérieurs dans les deux années à venir, tant pour le secteur public que le secteur privé. La mise en œuvre d'un programme contribuerait aussi à accroître la confiance dans la capacité de la Roumanie à honorer ses obligations extérieures.

Le 9 mars, la Commission et la Présidence du Conseil ont annoncé que l'UE était disposée à participer avec le FMI à un ensemble de mesures de financement coordonnées afin d'asseoir la stabilité de la balance des paiements roumaine. Cependant, il a été souligné que l'aide financière était subordonnée à un engagement ferme des autorités roumaines à mettre en œuvre un programme de mesures de soutien.

Sur la base des discussions tenues avec la Commission et le FMI, les autorités roumaines leur adresseront une lettre d'intention décrivant les principaux éléments de leur programme d'assainissement économique. L'aide financière du Conseil à la Roumanie est subordonnée à la réception de cette lettre. Le but principal de ce programme d'ajustement est d'atténuer les effets de la chute des entrées de capitaux privés, tout en remédiant aux déséquilibres de la balance des paiements et des finances publiques et en renforçant le secteur financier. En toile de fond de ce programme, les sociétés mères des neuf plus grandes banques sous contrôle étranger constituées en Roumanie ont pris l'engagement commun de maintenir leur exposition globale envers ce pays, voire de fournir des capitaux supplémentaires si nécessaire.

2. ÉVOLUTION ET PERSPECTIVES MACROECONOMIQUES

Après plusieurs années de forte progression du PIB, soit 6,5% en moyenne d'une année sur l'autre depuis 2002, la croissance a brusquement chuté au cours du quatrième trimestre 2008, tombant à 2,9% en glissement annuel. Cette baisse s'explique principalement par la contraction de près de 4% sur douze mois de la consommation privée, parallèlement à une interruption presque totale des prêts bancaires. Au cours du quatrième trimestre, la formation brute de capital fixe, qui était de plus de 30% en glissement annuel au premier trimestre, est tombée à un peu moins de 3%. Du côté de l'offre, le ralentissement a résulté de la contraction de quelque 8% du secteur industriel, qui affichait encore une expansion de 5,5% au premier trimestre 2008, tandis que la construction et les services accusaient eux aussi un net fléchissement.

Le brusque recul de la demande intérieure au cours du quatrième trimestre a également agi comme un frein sur les importations, dont les taux de croissance, en progression annuelle, sont devenus négatifs vers la fin de l'année (-18%) et ont encore baissé en janvier 2009 (-28% en glissement annuel, en lei roumaines). Les exportations ont elles aussi nettement fléchi (-8% en glissement annuel en décembre 2008 et -13% en janvier 2009). L'un dans l'autre, le déficit

¹ Conformément aux modalités des prêts non communautaires aux États membres de l'UE, adoptées le 29 septembre 2008 par le CEF, ceci a eu lieu au moyen d'une lettre du ministre des finances, M. Gheorghe Pogea, au commissaire Almunia. Une lettre analogue a été adressée par M. Stefan Nanu, membre du CEF, à Mme Odile Renaud Basso et M. Marco Buti, respectivement secrétaire du CEF et représentant de la Commission dans cette instance.

de la balance courante s'est légèrement rétréci en 2008, tout en se maintenant à un niveau élevé (12,3% du PIB, contre 13,5% en 2007). En ce qui concerne les financements, les flux d'IED ont couvert en 2008 quelque 54% du déficit de la balance courante. Le reste a été financé essentiellement par un accroissement de la dette extérieure (privée principalement), laquelle avoisinait 53% du PIB à la fin de 2008.

Durant la phase d'expansion économique, les pénuries de main-d'œuvre, attribuables à un fort courant d'émigration et à une proportion relativement élevée de travailleurs non qualifiés ont contribué à l'apparition d'une spirale prix - salaires, ces derniers progressant plus rapidement que les faibles gains de productivité. Cette croissance des salaires est restée très forte durant les deux premiers trimestres 2008 (les salaires nominaux enregistrant une hausse d'environ 25% en glissement annuel), mais est revenue depuis à un niveau plus modéré (13% sur douze mois en janvier 2009). Malgré le recul des prix de l'alimentation et des produits de base, l'inflation, mesurée par l'IPC, a redémarré, passant de 6,3% en décembre 2008 à 6,9% en février 2009 sous l'effet d'une dépréciation nominale effective de 8% durant cette même période.

Étant donné le net ralentissement de l'activité économique au cours du quatrième trimestre 2008 et la poursuite probable de la dégradation des perspectives économiques mondiales, il est prévu que la croissance du PIB sera négative en 2009, tombant à -4% sous l'effet principalement d'une contraction de la consommation et de l'investissement, ce que ne compensera qu'en partie une amélioration du déficit extérieur.

3. FINANCES PUBLIQUES

La Roumanie a mené une politique procyclique durant la période d'expansion de la demande entre 2005 et 2008, creusant les déficits nominaux qui sont passés de 1,2% du PIB en 2005 à 5,4% en 2008, dans un contexte de croissance moyenne du PIB réel de 6,5%, et malgré les recommandations successives formulées dans l'avis du Conseil de février 2008 sur le programme de convergence de la Roumanie et le conseil de politique économique adressé par la Commission au mois de juin suivant. Cette évolution tient en grande partie à la faiblesse globale de la programmation et de l'exécution budgétaires. Les recettes exceptionnelles ont généralement été affectées aux collectifs budgétaires en cours d'exercice, la Roumanie se privant ainsi d'une marge de manœuvre supplémentaire en prévision de périodes plus difficiles. Certaines déficiences dans l'administration publique ont aussi contribué à une sous-exécution des projets de dépenses d'équipement, une partie des ressources affectées aux investissements finançant pour finir des dépenses courantes telles que salaires de la fonction publique et transferts sociaux. La croissance des salaires dans le secteur public a tiré aussi les salaires privés vers le haut, les niveaux de salaires étant plus élevés dans le secteur public. Au cours de la période 2005-2008, la masse salariale dans le secteur public a doublé en termes nominaux. Enfin, de grosses dépenses ont été concentrées sur les dernières semaines de l'année, nuisant gravement à la crédibilité et la prévisibilité budgétaires. Malgré les recommandations émises par la Commission dans son conseil de politique économique de juin 2008, la mise en œuvre d'un cadre budgétaire à moyen terme contraignant n'a guère avancé.

Le budget 2009 présenté par le nouveau gouvernement et adopté par le Parlement à la fin de février contient plusieurs mesures visant à ramener le déficit de 5,4% du PIB en 2008 à 2,0% en 2009, sur base d'une prévision de croissance du PIB réel de 2,5%. Parmi les mesures retenues figurent un gel des recrutements et la réduction de diverses primes dans le secteur

public, une diminution des dépenses en biens et services, le plafonnement des hausses salariales dans le secteur public et l'indexation des retraites sur l'inflation au lieu de l'évolution des salaires. D'un autre côté, le gouvernement prévoit une augmentation sensible des investissements publics. Cependant, il apparaissait déjà à la date de son adoption qu'un tel objectif pour le déficit était irréaliste, le scénario macroéconomique sous-jacent et les prévisions de recettes péchant par optimisme. De plus, la mise en œuvre des mesures relatives aux dépenses, en l'absence de réforme générale de la politique en la matière, reste sujette à un certain nombre de risques.

4. MARCHES FINANCIERS

Le système financier roumain est dominé par le secteur bancaire, qui a enregistré une croissance très rapide ces quelques dernières années. À la fin de 2008, le total des actifs nets du secteur bancaire roumain s'élevait à environ 315 milliards de lei, soit 62% du PIB. Pour une large part, les banques sont aux mains d'investisseurs étrangers. En décembre 2008, les établissements bancaires à capital étranger majoritaire (en ce compris les succursales de banques étrangères) représentaient environ 88% du total des actifs nets de tous les établissements de crédit opérant en Roumanie. Les banques étrangères les plus exposées en Roumanie sont celles d'Autriche, de Grèce, de France et d'Italie.

Ces dernières années, le secteur bancaire roumain a favorisé une expansion rapide du crédit, le ratio prêts/dépôts grimant à 122% en 2008. Bien que cette croissance soit partie d'un niveau peu élevé, l'expansion des prêts principalement libellés en devises (représentant quelque 59% du crédit intérieur total au secteur privé en janvier 2009) a rendu le secteur bancaire roumain très dépendant des financements extérieurs. Durant la seconde moitié de 2008, l'activité de prêt s'est brutalement ralentie, la croissance annuelle du crédit passant de plus de 60% en juin 2008 à 36,5% au mois de décembre suivant.

Quoique pour l'instant le secteur bancaire semble encore en relative bonne santé et correctement capitalisé (le ratio d'adéquation des fonds propres était de 12,3% à la fin de 2008), la stabilité financière du pays pourrait se retrouver sous tension. La détérioration des perspectives macroéconomiques implique que la proportion de prêts improductifs risque d'augmenter rapidement dans les mois qui viennent. En outre, comme le secteur privé roumain est largement tributaire des crédits en devises, toute nouvelle dépréciation du leu pèsera lourdement sur les ménages et les entreprises.

5. BALANCE DES PAIEMENTS ET BESOINS DE FINANCEMENT EXTERIEUR

La phase d'expansion économique qu'a connue la Roumanie ces dernières années s'est caractérisée par l'apparition de déséquilibres extérieurs importants et par une accumulation non viable de passifs extérieurs. Le déficit de la balance courante s'est creusé, passant de 5,8% du PIB en 2004 à 13,5% en 2007, avant de se stabiliser au-dessus de 12% du PIB en 2008.

L'endettement extérieur brut, par voie de conséquence, s'est élevé à 55% du PIB fin 2008. Les marchés financiers roumains sont sous pression constante depuis le début d'octobre 2008. L'effet de levier inversé, la faiblesse des fondamentaux de l'économie roumaine et la notation inférieure à «investment grade» sont autant de facteurs négatifs pour le marché monétaire, le marché interbancaire et celui des actions et des obligations. On s'attend à ce que cette pression sur les financements extérieurs dure quelque temps encore, car il est vraisemblable qu'en 2009-2011, les entrées d'IED et autres flux de la balance des capitaux et des opérations

financières ne suffiront pas à compenser entièrement le déficit persistant – quoiqu'en recul – de la balance courante, auquel s'ajoute la nécessité de reconduire des montants importants de dettes en devises à court et à plus long terme.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que la balance des paiements de la Roumanie est sérieusement menacée. Elle recommande donc au Conseil d'adopter une décision accordant un concours mutuel à ce pays. Les besoins totaux de financement de la Roumanie jusqu'au premier trimestre de 2011 sont estimés à quelque 20 milliards d'euros. Cette somme doit permettre à la fois de faire face au déficit de la balance courante, qui devrait se poursuivre, à un renouvellement insuffisant des prêts arrivant à échéance ainsi qu'à certaines sorties de capitaux, et d'accumuler les réserves de devises internationales jusqu'à un niveau satisfaisant. On part du principe que les banques étrangères reconduiront 100% de leurs crédits à la Roumanie dès lors que le concours mutuel aura été accordé, conformément à l'engagement qu'ont pris les principaux de ces établissements de maintenir leur niveau d'exposition sur ce pays (engagement confirmé dans leur communiqué commun du 26 mars 2009), tandis que le taux de reconduction de la dette extérieure des entreprises envers leurs sociétés mères et de la dette extérieure des banques roumaines devrait s'élever à 50% en 2009. Pour 2010 et 2011, on s'attend à ce que les dettes extérieures venant à échéance soient toutes reconduites à 100%, compte tenu de la stabilisation attendue du marché financier et du début de redressement des grands marchés d'exportation de la Roumanie. Hormis l'objectif consistant à disposer de réserves de change suffisantes (c'est-à-dire qui représentent plus de 100% de la dette extérieure à courte durée résiduelle), les hypothèses concernant les autres sorties de capitaux, telles que les dépôts à l'étranger des non-résidents, la diminution des crédits commerciaux et les sorties de capitaux investis en portefeuille, sont toutes prudentes afin de laisser une marge supplémentaire. L'hypothèse sous-jacente concernant la croissance du PIB est de -4% en 2009 et de 0% environ en 2010. Le déficit de la balance courante, quant à lui, devrait atteindre selon les projections 7½% du PIB en 2009 et 6½% en 2010.

6. INTERVENTION COMMUNAUTAIRE AU TITRE DU MECANISME DE SOUTIEN FINANCIER DES BALANCES DES PAIEMENTS DANS LE CADRE DE L'ASSISTANCE INTERNATIONALE

Compte tenu des graves difficultés de balance des paiements que connaît la Roumanie, et sous réserve de l'engagement ferme des autorités roumaines à mettre en œuvre un vaste programme d'assainissement budgétaire, structurel et financier, la Commission recommande au Conseil, après consultation du comité économique et financier le 17 mars 2009, d'accorder un concours financier conformément à l'article 119 du traité.

De plus, après consultation du comité économique et financier, la Commission propose qu'après l'adoption, sur sa recommandation, de ladite décision accordant un concours mutuel à la Roumanie, le Conseil adopte également une décision accordant à ce pays un soutien financier à moyen terme d'un montant maximum de 5 milliards d'euros au titre du mécanisme institué par le règlement (CE) n° 332/2002 du 18 février 2002, afin de renforcer la viabilité de sa balance des paiements.

Une intervention communautaire en faveur de la Roumanie au titre de ce mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements (établi par le règlement n° 332/2002) semble appropriée au vu de la baisse des entrées de capitaux et de l'ampleur des déséquilibres budgétaires et extérieurs. Son objectif immédiat est de faciliter un ajustement sans heurt du déficit extérieur, ce qui atténuera les pressions excessives qui s'exercent sur le

taux de change et risquent de pénaliser fortement les entreprises et les ménages, aggravant la récession et provoquant des tensions dans le secteur bancaire.

Les besoins totaux de financement de la Roumanie jusqu'au premier trimestre de 2011 sont estimés à 20 milliards d'euros. Parallèlement à l'assistance communautaire, le FMI apportera un appui à la Roumanie, par l'intermédiaire d'un accord de confirmation portant sur un montant de 11,40 milliards de DTS (soit environ 12,95 milliards d'euros, ou encore 1085% de sa quote-part au FMI). En outre, un soutien multilatéral supplémentaire de 2 milliards d'euros sera mobilisé grâce aux ressources suivantes: 1 milliard d'euros fourni par la Banque mondiale en plus de ses activités de prêt habituelles, et 1 milliard d'euros provenant de la BEI et de la BERD.

Le 26 mars 2009, les sociétés mères des neuf plus grandes banques sous contrôle étranger constituées en Roumanie ont pris l'engagement commun de maintenir leur exposition globale envers ce pays pendant toute la durée du programme et ont convenu de soutenir leurs filiales roumaines pour leur permettre de rester en bonne santé financière durant toute la période de turbulences et de ralentissement économique. Cet engagement sera réaffirmé dans les lettres de confort individuelles des principales banques à la Banque nationale de Roumanie, laquelle veillera au respect de cet engagement en collaboration avec les autorités de surveillance du pays d'origine. L'aide financière de l'UE est destinée à appuyer les autorités roumaines dans leur engagement ferme à mettre en œuvre un programme économique complet convenu avec elles.

La Commission vérifiera à intervalles réguliers, en collaboration avec le CEF, et au moyen de missions et de rapports périodiques adressés par les autorités, que les conditions en matière de politiques économiques dont est assortie l'aide financière sont bien respectées. Pendant toute la durée de mise en œuvre du programme, la Commission fournira aussi des conseils supplémentaires et une assistance technique dans des domaines spécifiques. Les principaux volets de ce programme sont les suivants:

a. Assainissement budgétaire

Le gouvernement est déterminé à accomplir des efforts d'ajustement budgétaire supplémentaires équivalant à 1,1% du PIB, en plus des mesures représentant 3% du PIB qui figurent dans le budget 2009 adopté en février de cette année. Se fondant sur la prévision révisée qui situe à 4% la contraction du PIB en 2009 et sur les mesures budgétaires supplémentaires, les autorités se fixent comme objectif un déficit des administrations publiques de 5,1% du PIB, ce qui implique un ajustement structurel important par rapport aux résultats de 2008. Un budget 2009 modifié, basé sur des perspectives actualisées et tenant compte des nouvelles mesures, sera approuvé par le Parlement dans le courant du deuxième trimestre.

L'assainissement budgétaire portera avant tout sur les dépenses. Les dépenses primaires seront réduites de 0,85 point de pourcentage de plus que ce que prévoyait le budget 2009. Cette baisse supplémentaire sera rendue possible par la conjonction i) d'une réduction (estimée à 4 – 4½% par rapport au niveau de 2008) de la masse salariale du secteur public (obtenue en renonçant aux hausses de salaires de 5% au total prévues pour 2009) ou de nouvelles compressions d'effectifs d'effet équivalent et d'une contraction de l'emploi public impliquant notamment de ne remplacer qu'un départ sur sept seulement; ii) de coupes supplémentaires dans les dépenses en biens et services et les subventions aux entreprises publiques; iii) et de certaines réductions

des dépenses d'équipement, en véhicules et en matériel de bureau par exemple, parallèlement à l'adoption d'un calendrier réaliste pour les projets d'investissement que soutient l'UE. Malgré cela, selon les prévisions, l'investissement public devrait augmenter sensiblement en 2009 par rapport à 2008 (6½ % du PIB contre 5¾%, respectivement). En ce qui concerne les recettes, les mesures devant mettre fin à certaines déductions et abattements fiscaux (en particulier pour les véhicules de société et l'amortissement des actifs réévalués) sont censées générer des rentrées supplémentaires équivalent à 0,25% du PIB. Le gouvernement est déterminé à poursuivre cet ajustement budgétaire axé sur les dépenses jusqu'à ramener le déficit à 4,1% du PIB en 2010 et en dessous de 3% en 2011.

Pendant toute la durée du programme, la Commission guidera et conseillera les autorités roumaines afin de parvenir à une correction durable du déficit.

b. Réforme de la gouvernance budgétaire

Des mesures seront prises pour améliorer la stratégie et les procédures budgétaires afin d'aider à réduire durablement les déficits des finances publiques. Un élément clé, à cet égard, sera la loi dite de responsabilité budgétaire qui obligera notamment à mettre en place des procédures pour améliorer la budgétisation pluriannuelle, fixera des limites aux révisions budgétaires susceptibles d'être effectuées en cours d'exercice et définira des règles visant à renforcer l'exécution budgétaire et à garantir le respect plein et entier des exigences du PSC. Cette loi devrait également mettre sur pied un conseil budgétaire, chargé d'exercer un contrôle indépendant et qualifié.

En vue d'améliorer la prévisibilité et la transparence budgétaires, le système de rémunération du secteur public sera refondu, au moyen notamment d'une unification et d'une simplification des échelles de salaires et d'une réforme du mécanisme des primes. Il s'agira ce faisant de régler les principaux problèmes auquel est confronté ce système, à savoir que les primes représentent une trop grande part de la rémunération totale, qu'il n'existe pas d'échelle de salaires unifiée et qu'un grand nombre de lois régissent les salaires dans diverses parties du système.

Un certain nombre de paramètres majeurs du régime des retraites seront aussi modifiés afin d'améliorer la viabilité à long terme des finances publiques. Ces changements incluront le passage à une indexation des retraites publiques sur les prix à la consommation, une limitation de la possibilité d'augmenter librement le montant des pensions et un nouveau relèvement progressif de l'âge de départ en retraite au-delà de ce que prévoient les plans actuellement convenus (en particulier pour les femmes), afin de tenir compte de l'évolution de l'espérance de vie. En outre, les catégories d'employés publics qui ne cotisent pas encore pour leur retraite commenceront à le faire progressivement. Le programme prévoit la poursuite de la mise en œuvre du deuxième pilier du système de retraites, avec une augmentation régulière des cotisations selon le calendrier prévu.

c. Politique dans le domaine monétaire et financier

La politique monétaire demeurera axée sur la stabilité des prix et la réalisation de l'objectif d'inflation de la Banque nationale (actuellement fixé à 3,5% ±1% à la fin 2009). Concernant le secteur financier, la Banque testera la capacité de résistance («stress tests») des bilans et des portefeuilles de prêts des différentes banques à

divers scénarios suivant les orientations communautaires en matière d'évaluation; ces tests serviront à évaluer l'augmentation éventuelle des fonds propres nécessaire pour maintenir les ratios de solvabilité au-dessus de 10% pendant toute la durée du programme. Une fois ces tests réalisés, les institutions mères seront tenues, conformément à l'engagement qu'elles ont pris (et confirmé dans leur déclaration conjointe du 26 mars 2009) de soutenir leurs filiales de manière appropriée, de débloquer d'ici la fin septembre 2009 des ressources suffisantes pour couvrir toute faiblesse potentielle révélée par les tests.

En outre, le programme prévoit que les lois sur l'activité bancaire et sur la liquidation seront modifiées pour permettre de réagir rapidement et efficacement en cas de péril pour les banques. L'un des objectifs essentiels de ces modifications sera de renforcer les pouvoirs des administrateurs des établissements placés sous régime d'administration spéciale. Au-delà de ces dispositions, d'autres mesures tendent à renforcer les pouvoirs de la Banque nationale, en l'habilitant à exiger que les grands actionnaires des banques augmentent leur participation en guise de soutien et à interdire ou à limiter les distributions de bénéfices. La surveillance financière sera elle aussi renforcée, conformément à la législation communautaire correspondante. En outre, les exigences relatives aux rapports de liquidité seront rendues plus précises, et le ratio minimum réglementaire des fonds propres passera en temps voulu de 8 à 10%. En outre, les procédures régissant l'activation des garanties de dépôts seront modifiées afin de simplifier et d'accélérer les paiements. En vertu de la législation modifiée, ces garanties seront activées sur décision de la Banque nationale dans les 21 jours. Enfin, la Banque nationale s'est engagée à élargir l'éventail des actifs pouvant être acceptés en garantie, afin d'assurer un approvisionnement en liquidités suffisant.

d. Réformes structurelles

Le programme économique comprendra aussi des mesures de réforme structurelle correspondant aux domaines évoqués dans les recommandations spécifiques par pays émises par le Conseil dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Ces réformes viseront notamment à accroître le rendement et l'efficacité de l'administration publique, à améliorer la qualité des dépenses publiques ainsi que l'emploi et l'absorption des fonds communautaires, à rendre l'environnement commercial plus propice et à remédier au problème du travail non-déclaré. La Commission contribue également au renforcement institutionnel local par le biais des fonds structurels, dont une partie des ressources a été réservée à l'assistance technique.

Ce programme se reflète dans les conditions de politique économique que la Commission propose dans sa recommandation de décision du Conseil. Les conditions détaillées auxquelles seront subordonnés les versements des prêts de l'UE feront l'objet d'un protocole d'accord à conclure avec les autorités roumaines. Ce programme sera en outre entièrement intégré dans une mise à jour du programme de convergence roumain.

La décision proposée expirerait trois ans après son entrée en vigueur. Pour disposer de la flexibilité nécessaire dans le contexte de marché actuel, il est proposé de donner la possibilité de recourir à des swaps de taux d'intérêt pour l'opération d'emprunt qui financera le prêt. Afin de protéger le budget communautaire, les contreparties d'un swap potentiel devront présenter la meilleure qualité de crédit.

Conformément à la proposition de la Commission du 8 avril 2009 de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 332/2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres, la Commission, en ce compris l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), et la Cour des comptes européennes peuvent dépêcher leurs propres agents ou des représentants dûment habilités pour réaliser tout audit ou contrôle technique ou financier qu'elles jugent nécessaire en rapport avec la gestion de ce soutien. Elles veillent à l'instruction et au traitement approprié de tout cas de fraude suspecté ou avéré, de toute corruption ou autre activité illicite liée à la gestion de l'aide communautaire à la balance des paiements et préjudiciable aux intérêts financiers de la CE. Tous ces cas, ainsi que les mesures prises par les autorités nationales compétentes à leur sujet, sont signalés à la Commission sans délai. En outre, le protocole d'accord ainsi que l'accord de prêt incluront déjà les nouvelles dispositions techniques de la proposition de la Commission de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 332/2002.

Parallèlement aux conditions dont est assorti ce programme, la Commission continuera de suivre les progrès réalisés en matière de réforme judiciaire et de lutte contre la corruption dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification. La validité de ce mécanisme est indépendante de la durée du programme d'aide. Le rapport intermédiaire de février 2009 a conclu qu'il importait que les autorités roumaines donnent une nouvelle impulsion à la réforme judiciaire et à la lutte contre la corruption afin d'inverser certains reculs constatés ces derniers mois. Cela implique en particulier qu'elles adoptent les recueils de lois nécessaires pour moderniser le système juridique et qu'elles démontrent, par un traitement rapide des affaires de corruption de haut niveau, que ce système est apte à faire appliquer la loi de manière indépendante et efficace.

Outre ces conditions liées aux politiques à appliquer, la Commission continuera aussi de s'assurer que les paiements pré- et postadhésion reçus de l'UE sont correctement utilisés, notamment par des examens réguliers et la vérification du bon respect des règles.

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

accordant un concours mutuel à la Roumanie

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 119,

vu la recommandation de la Commission, après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

- (1) Les marchés des capitaux roumains sont soumis depuis peu à des pressions croissantes en raison de la récession économique mondiale et de l'inquiétude grandissante que suscite l'économie roumaine, du fait de son large déficit extérieur et de la détérioration rapide de son déficit public. Les tensions se sont accrues également sur le taux de change et font courir un risque considérable à la stabilité du secteur bancaire au sens large.
- (2) Face à cela, le gouvernement et la Banque nationale de Roumanie ont mis au point une vaste stratégie visant à ancrer solidement les politiques macroéconomiques et à réduire les tensions sur le marché financier, qu'ils ont présentée dans une lettre d'intention reçue par la Commission le [...]. L'une des mesures phare du programme économique adopté est la baisse du déficit budgétaire, qui doit revenir de 5,4% du PIB en 2008 à 5,1% en 2009 et repasser en dessous de 3% du PIB d'ici 2011. Des mesures seront prises pour améliorer la stratégie et les procédures budgétaires afin d'aider à réduire durablement les déficits des finances publiques. Ce programme économique, et notamment ses objectifs budgétaires, seront intégrés au budget du gouvernement ainsi qu'au programme de convergence.
- (3) Le Conseil réexamine à intervalles réguliers les politiques économiques mises en œuvre par la Roumanie, notamment dans le cadre de l'examen annuel du programme de convergence actualisé de la Roumanie, de l'examen de la mise en œuvre de son programme national de réforme et de l'examen régulier des progrès réalisés par la Roumanie dans le contexte du rapport de convergence et du rapport d'avancement annuel.
- (4) On s'attend à ce que les financements extérieurs restent sous forte pression, car il est vraisemblable qu'en 2009-2011, les entrées d'IED et autres flux de la balance des capitaux et des opérations financières ne suffiront pas à compenser entièrement le déficit persistant – quoiqu'en recul – de la balance courante, auquel s'ajoute la nécessité de reconduire des montants importants de dettes en devises à court et à plus long terme. D'après les estimations, les besoins de financements extérieurs de la Roumanie jusqu'au premier trimestre de 2011 s'élèvent à 20 milliards d'euros environ.

On prend pour hypothèse que les banques étrangères reconduiront 100% de leurs crédits à la Roumanie dès lors que le concours mutuel aura été accordé, conformément à l'engagement qu'ont pris les principaux de ces établissements de maintenir leur niveau d'exposition sur ce pays (engagement confirmé dans leur communiqué commun du 26 mars 2009), tandis que le taux de reconduction de la dette extérieure des entreprises envers leurs sociétés mères et de la dette extérieure des banques roumaines atteindrait 50% en 2009. Pour 2010 et 2011, on s'attend à ce que les dettes extérieures venant à échéance soient toutes reconduites à 100%, compte tenu de la stabilisation attendue du marché financier et du début de redressement des grands marchés d'exportation de la Roumanie. Hormis l'objectif consistant à disposer de réserves de change suffisantes (c'est-à-dire qui représentent plus de 100% de la dette extérieure à courte durée résiduelle), les hypothèses retenues concernant les autres sorties de capitaux, telles que les dépôts à l'étranger des non-résidents, la diminution des crédits commerciaux et les sorties de capitaux investis en portefeuille, sont toutes prudentes afin de laisser une marge supplémentaire.

- (5) Les autorités roumaines ont demandé une importante aide financière à l'UE et à d'autres institutions financières internationales afin d'assurer la viabilité de la balance des paiements et de ramener les réserves de devises à un niveau satisfaisant.
- (6) La menace sérieuse qui pèse sur la balance des paiements de la Roumanie justifie qu'un concours mutuel soit accordé d'urgence par la Communauté,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Communauté accorde un concours mutuel à la Roumanie.

Article 2

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles,

*Par le Conseil
Le Président*

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

fournissant un soutien financier communautaire à moyen terme à la Roumanie

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu le règlement (CE) n° 332/2002 du Conseil du 18 février 2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres², et notamment son article 3, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission soumise après consultation du comité économique et financier (CEF),

considérant ce qui suit:

- (1) Par sa décision [...], le Conseil a accordé un concours mutuel à la Roumanie.
- (2) Malgré les prévisions d'amélioration de la balance des opérations courantes, les besoins de la Roumanie en financement extérieur d'ici au premier trimestre de 2011 sont estimés par la Commission, le FMI et les autorités roumaines à 20 milliards d'euros en mars 2009; en effet, compte tenu de l'évolution récente des marchés financiers, la balance des capitaux et des opérations financières pourrait se dégrader fortement.
- (3) Il convient d'apporter à la Roumanie une assistance communautaire d'un montant maximal de 5 milliards d'euros au titre du mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres établi par le règlement (CE) n° 332/2002. Cette assistance devrait aller de pair avec un prêt du Fonds monétaire international d'un montant de 11,40 milliards de DTS (environ 12,95 milliards d'euros), octroyé en vertu d'un accord de confirmation qui devrait être approuvé le 6 mai 2009. La Banque mondiale a, pour sa part, décidé d'accorder à la Roumanie un prêt de 1 milliard d'euros, auquel viendra s'ajouter un soutien supplémentaire de la BEI et de la BERD totalisant 1 milliard d'euros.
- (4) L'aide communautaire devrait être gérée par la Commission. Les conditions de politique économique arrêtées avec les autorités roumaines après consultation du comité économique et financier devraient faire l'objet d'un protocole d'accord. Les modalités financières détaillées devraient être fixées par la Commission dans le contrat de prêt.

² JO L 53 du 23.2.2002, p. 1.

- (5) Il conviendra que la Commission vérifie à intervalles réguliers, au moyen de missions et de rapports périodiques établis par les autorités roumaines, que les conditions en matière de politiques économiques dont est assorti le concours financier sont bien respectées.
- (6) Pendant toute la durée de mise en œuvre du programme, la Commission fournira des conseils supplémentaires et une assistance technique dans des domaines spécifiques.
- (7) La Cour des comptes européenne a le droit d'effectuer les contrôles ou audits financiers qu'elle estime nécessaires dans le cadre de la gestion de ce soutien. La Commission, et notamment l'Office européen de lutte antifraude, est habilitée à envoyer ses propres fonctionnaires ou représentants dûment autorisés pour effectuer les contrôles ou audits techniques ou financiers qu'elle juge nécessaires dans le cadre de la gestion du soutien financier communautaire à moyen terme.
- (8) Parallèlement aux conditions jointes à ce programme, la Commission continuera de suivre les progrès réalisés en matière de réforme judiciaire et de lutte contre la corruption dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification. La durée de vie de ce mécanisme est indépendante de la durée du programme de soutien. Outre ces conditions liées aux politiques à appliquer, la Commission continuera aussi de s'assurer que les paiements pré- et postadhésion reçus de l'UE sont correctement utilisés, notamment par des examens périodiques et des contrôles du respect des règles.
- (9) Cette assistance devrait être fournie en vue d'assurer la viabilité de la balance des paiements en Roumanie et contribuer ainsi à la bonne mise en œuvre du programme de politique économique du gouvernement,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. La Communauté met à la disposition de la Roumanie un prêt à moyen terme d'un montant maximal de 5 milliards d'euros, avec une échéance moyenne maximale de sept ans.
2. Le concours financier communautaire est mis à disposition pendant trois ans à compter du premier jour suivant l'entrée en vigueur de la présente décision.

Article 2

1. Le concours financier est géré par la Commission d'une manière compatible avec les engagements de la Roumanie et avec les recommandations du Conseil, en particulier les recommandations spécifiques adressées à la Roumanie dans le contexte de la mise en œuvre du programme national de réforme, ainsi que du programme de convergence.
2. La Commission convient avec les autorités roumaines, après consultation du comité économique et financier, des conditions en matière de politiques économiques dont est assorti le concours financier, conformément à l'article 3, paragraphe 5. Ces

conditions sont fixées dans un protocole d'accord conforme aux engagements et recommandations visés au paragraphe 1. Le détail des conditions financières est fixé par la Commission dans le contrat de prêt.

3. La Commission vérifie à intervalles réguliers, en collaboration avec le comité économique et financier, que les conditions en matière de politiques économiques dont est assorti le concours financier sont respectées. À cet effet, la Roumanie met toutes les informations nécessaires à la disposition de la Commission et coopère pleinement avec elle. La Commission informe le CEF des éventuels refinancements des emprunts et des éventuelles modifications des modalités financières.
4. La Roumanie est disposée à adopter et à mettre en œuvre des mesures d'assainissement supplémentaires en vue d'assurer la stabilité macro-financière, si elles s'avèrent nécessaires durant l'application du programme de soutien. Les autorités roumaines consultent la Commission avant d'adopter ces mesures supplémentaires.

Article 3

1. Le concours financier communautaire est mis à la disposition de la Roumanie par la Commission en cinq tranches au maximum, dont le montant est fixé dans le protocole d'accord.
2. Le décaissement de la première tranche intervient à l'entrée en vigueur du contrat de prêt et du protocole d'accord.
3. L'utilisation prudente de swaps de taux d'intérêts avec des contreparties présentant la qualité de crédit la plus élevée est autorisée si elle est nécessaire pour financer le prêt.
4. La Commission décide de libérer les autres tranches après avis du comité économique et financier.
5. Le décaissement de chaque nouvelle tranche est lié à la mise en œuvre satisfaisante du nouveau programme économique du gouvernement roumain devant être inclus dans le programme de convergence de la Roumanie et dans le programme national de réforme et, plus particulièrement, les conditions en matière de politiques économiques exposées dans le protocole d'accord. Ces conditions comportent notamment:
 - (a) l'adoption d'un programme budgétaire clairement défini à moyen terme en vue de ramener le déficit des finances publiques sous le seuil de référence de 3 % du PIB prévu par le traité en 2011 au plus tard;
 - (b) l'adoption and l'exécution d'un budget modifié pour 2009 (d'ici au deuxième trimestre de 2009), fixant pour objectif un déficit des administrations publiques ne dépassant pas 5,1 % du PIB of GDP au sens du SEC 95;
 - (c) la réduction de la masse salariale du secteur public en termes nominaux par rapport au niveau de 2008, par l'abandon de l'augmentation nominale des salaires de 5 % prévue pour 2009 (ou par de nouvelles compressions d'effectifs

d'effet équivalent) et par une contraction de l'emploi public impliquant notamment de ne remplacer qu'un poste vacant sur sept seulement;

- (d) des coupes supplémentaires dans les dépenses en biens et services et en subventions aux entreprises publiques;
- (e) l'amélioration de la gestion budgétaire par l'adoption et la mise en œuvre d'un cadre budgétaire pluriannuel à moyen terme et par la fixation de limites aux révisions budgétaires susceptibles d'être effectuées en cours d'exercice, notamment par l'adoption de règles budgétaires et la mise sur pied d'un conseil budgétaire chargé d'exercer un contrôle indépendant et qualifié;
- (f) la refonte du système de rémunération du secteur public, au moyen d'une unification et d'une simplification des échelles de salaires et d'une réforme du mécanisme des primes;
- (g) la révision approfondie de paramètres clés du système de retraite, par le passage à une indexation des retraites sur les prix à la consommation et non plus sur les salaires, par un relèvement progressif de l'âge de la retraite au-delà de ce que prévoient les plans actuellement convenus (en particulier pour les femmes), et par la participation progressive au financement du régime des retraites de catégories d'employés publics qui ne sont pas encore associés à cet effort de financement;
- (h) des modifications de la législation concernant le secteur bancaire et la liquidation des sociétés, pour permettre de réagir rapidement et efficacement en cas de péril pour les banques. L'un des objectifs essentiels de ces modifications sera de renforcer les pouvoirs des administrateurs des établissements placés sous régime d'administration spéciale. Au-delà de ces dispositions, il y a lieu de renforcer les pouvoirs de la Banque nationale de Roumanie en l'habilitant à exiger des grands actionnaires des banques qu'ils augmentent leur participation au capital de celles-ci et les soutiennent financièrement, et à interdire ou à limiter les distributions de bénéfices. La surveillance financière sera elle aussi renforcée, conformément à la législation communautaire correspondante. En outre, des exigences plus précises seront mises en vigueur en ce qui concerne les rapports sur la liquidité, et le plancher du ratio de fonds propres réglementaire devra passer de 8 à 10%. Les procédures régissant l'activation des garanties de dépôts devront aussi être modifiées, afin de simplifier et d'accélérer les paiements. En vertu de la législation modifiée, ces garanties devront être activées sur décision de la Banque nationale de Roumanie dans un délai de 21 jours. Enfin, la Banque nationale de Roumanie s'est engagée à élargir l'éventail des actifs pouvant être acceptés en garantie, pour assurer une liquidité suffisante;
- (i) des mesures de réforme structurelle correspondant aux domaines évoqués dans les recommandations spécifiques par pays émises par le Conseil dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Ces réformes comprendront des mesures visant à accroître l'efficacité et l'efficacités de l'administration publique, à améliorer la qualité des dépenses publiques ainsi que l'emploi et l'absorption des fonds communautaires, à réduire la charge administrative, fiscale et juridique qui

pèse sur les entreprises et à remédier au problème du travail non-déclaré, de manière à élargir l'assiette fiscale.

6. Pour faciliter la bonne application des conditions d'octroi du soutien communautaire ainsi qu'une correction durable des déséquilibres, la Commission fournira en continu conseils et orientations en ce qui concerne les réformes tant budgétaires que financières et structurelles.
7. La Roumanie ouvre un compte spécial auprès de la Banque nationale de Roumanie pour la gestion du soutien financier à moyen terme reçu de la Communauté.

Article 4

La Roumanie est destinataire de la présente décision.

Article 5

Elle est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles,

*Par le Conseil
Le Président*

FICHE D'IMPACT BUDGETAIRE

(cf. (voir article 16 des règles internes)

DOMAINE(S) POLITIQUE(S): TITRE 01 – AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

ACTIVITÉ(S): OPÉRATIONS ET INSTRUMENTS FINANCIERS

INTITULÉ DE L'ACTION: SOUTIEN COMMUNAUTAIRE FINANCIER À MOYEN TERME POUR LA ROUMANIE

1. DÉNOMINATION DE LA PROPOSITION: LIGNE(S) BUDGÉTAIRE(S) CONCERNÉE(S) + INTITULÉ(S)

01 04 01 01 Garantie de la Communauté européenne aux emprunts communautaires destinés au soutien des balances des paiements

2. BASE LÉGALE:

Articles 119 et 308 CE; règlement n° 332/2002 du Conseil du 18 février 2002.

3. DONNÉES CHIFFRÉES GLOBALES DE L'EXERCICE (EN EUROS)

Ce poste constitue la structure d'accueil de la garantie de l'Union européenne. Il permettra à la Commission d'honorer la dette (principal, intérêts et autres coûts) en cas de défaillance du débiteur (la Roumanie).

La ligne budgétaire («p.m.») correspondant à la garantie du budget ne sera utilisée qu'en cas de mobilisation effective de la garantie. En principe, il ne devrait pas être nécessaire de mobiliser la garantie du budget.

3a – Exercice en cours

Sans objet

		CE
Crédit initial de l'exercice (budget)		
Virements		
Crédit supplémentaire		
Total du crédit		
Crédits déjà réservés par un autre programme de travail		
Solde disponible		
Montant de l'action proposée		

3b – Reports à l'exercice

Sans objet

		CE
Reports à l'exercice		
Crédits déjà réservés par un autre programme de travail		
Solde disponible		
Montant de l'action proposée		

3c – Exercice suivant

Sans objet

		CE
Crédit initial de l'exercice (budget)		p.m.
Virements		
Crédit supplémentaire		
Total du crédit		
Crédits déjà réservés par un autre programme de travail		
Solde disponible		
Montant de l'action proposée		p.m.

4. DESCRIPTION DE L'ACTION

Le soutien financier à moyen terme à la Roumanie proposé consiste en un prêt communautaire (financé par des emprunts de la Communauté sur les marchés internationaux de capitaux) d'un montant de 5 milliards d'euros. Il fera partie d'un ensemble de financements internationaux, et notamment d'un prêt du FMI à hauteur de 11,40 milliard de DTS (environ 12,95 milliard d'euros) dans le cadre d'un accord de confirmation. La Banque mondiale s'est engagée à prêter 1 milliard d'euros, la BEI et la BERD accordant pour leur part un financement total de 1 milliard d'euros. Le soutien financier à moyen terme de la Communauté vise à assurer la viabilité de la balance des paiements de la Roumanie, qui est sérieusement menacée, et à fournir ainsi un appui au nouveau programme économique du gouvernement qui vise

notamment à rétablir la confiance des investisseurs et à réduire les tensions qui se sont fait sentir dernièrement sur les marchés financiers. Dans le même temps, ce soutien contribue à la stabilité financière au-delà des frontières du pays, du fait de ses liens transfrontaliers étroits (notamment interbancaires). Le nouveau programme de mesures économiques prévoit notamment d'accélérer la réduction du déficit entre 2009 et 2011, et de réduire ainsi les besoins de financement du gouvernement. Enfin, ce soutien financier, géré par la Commission en concertation avec le comité économique et financier, constitue un moyen de garantir que l'UE continue à participer étroitement à l'élaboration des politiques économiques en Roumanie, et que ces politiques sont conformes aux initiatives prises par ce pays dans le cadre communautaire et aux recommandations du Conseil, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre du programme national de réforme et le programme de convergence.

Le 26 mars 2009, les sociétés mères des neuf plus grandes banques sous contrôle étranger constituées en Roumanie ont pris l'engagement commun de maintenir leur exposition globale envers ce pays pendant toute la durée du programme et ont convenu de soutenir leurs filiales roumaines pour leur permettre de rester en bonne santé financière durant toute la période de turbulences et de ralentissement économique. Ajoutée à l'assistance fournie par la Communauté, le FMI, la Banque mondiale, la BEI et la BERD, cette déclaration met en évidence toute l'étendue du soutien dont bénéficient les autorités roumaines.

Les emprunts communautaires contractés sur les marchés des capitaux ou auprès d'institutions financières en vue d'accorder un prêt à la Roumanie sont couverts par la garantie de la Communauté. L'emprunt est effectué sur les marchés des capitaux ou auprès d'institutions financières. Le montant en principal du prêt dont bénéficiera la Roumanie est de 5 milliards d'euros.

La structure d'accueil de la garantie fournie par l'Union européenne permettra à la Commission d'honorer la dette en cas de défaillance de la Roumanie.

Afin d'assurer le respect de ses obligations, la Commission peut être amenée à recourir provisoirement à ses moyens de trésorerie afin d'honorer la dette. Dans ce cas, l'article 12 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil du 22 mai 2000 portant application de la décision 2000/597/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés (JO L 130 du 31.5.2000, p. 1) s'applique.

5. MODE DE CALCUL ADOPTÉ

Sans objet.

6. ÉCHÉANCIER DE PAIEMENTS (EN EUROS)

Sans objet.

Ligne(s)	Engagements		Paiements				
			Année n	Année n+1	Année n+2	Année n+3	Exercices ultérieurs
	Année n						
	Année n+1						
	Année n						
	Année n+1						
	Total						