



HAL
open science

Bulgarie et Roumanie

Edith Lhomel

► **To cite this version:**

| Edith Lhomel. Bulgarie et Roumanie. Les Études du CERI, 2013, 201, pp.37-42. hal-04515311

HAL Id: hal-04515311

<https://sciencespo.hal.science/hal-04515311>

Submitted on 21 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Bulgarie et Roumanie *par Edith Lhomel*

Moins d'un an après la Roumanie, la Bulgarie a connu en 2013 une vague de mécontentement qui s'est non seulement traduite par d'importantes manifestations mais aussi, fait inédit dans la région, par des actes de désespoir (au moins six immolations par le feu) qui en disent long sur la profondeur du désarroi social. Malgré leur relèvement en Bulgarie en mars 2013, les salaires minimaux roumains et bulgares restent les plus bas de l'UE-28, sachant que les salaires du secteur public et les pensions étaient gelés depuis 2009.

Des cheminements spécifiques et un plaidoyer commun

Cela posé, la Roumanie semble avoir renoué timidement avec la croissance en 2013, et affiche un taux de chômage toujours étonnement faible comparé à ceux de ses voisins de l'Europe du Sud-Est. La Bulgarie, socialement et politiquement très secouée, n'enregistrera sans doute à nouveau qu'un taux de croissance de moins d'un point, et un taux de chômage aggravé par rapport à son niveau de 2012.

Les deux pays, comme tous leurs voisins, sont confrontés à une restructuration de leur système énergétique, et doivent simultanément maîtriser la progression des prix aux consommateurs. Ainsi, les objectifs ambitieux en matière d'énergies renouvelables (dont la part doit respectivement passer à 24 % et 16 %) ont poussé Bucarest au développement de l'éolien (assurant 1 940 mégawatts à la fin de 2012, soit 7 % de la production d'électricité), et Sofia à celui du solaire (822 mégawatts installés), moyennant la mise en place de mécanismes financiers incitatifs à l'intention des nombreux investisseurs européens présents (CEZ, ENEL, EON, Steag, EDP, GDF). Mais cela ne va pas sans contrepartie : la répercussion du coût de raccordement direct pèse sur le consommateur final, car les entreprises étrangères ayant investi dans la filière renâclent à assumer les coûts de la modernisation et de l'extension des réseaux. De peur de nouveaux mouvements sociaux, les pouvoirs publics ont dû revoir à la baisse les mécanismes d'incitation, suscitant de ce fait les protestations des entreprises, mécontentes de cette remise en cause de la rentabilité de leurs investissements.

Porte-parole de pays où l'agriculture contribue à la résilience des économies face à la crise, les représentants roumains et bulgares à Bruxelles ont participé activement aux négociations sur la future configuration de la Politique agricole commune achevées le 26 juin 2013. Ils ont obtenu, notamment, le prolongement jusqu'en 2020 du régime simplifié de paiement à la surface, qui leur évite le coût administratif et technique d'une transition trop rapide vers le nouveau régime de paiement unique. Soutenus par la partie française, ils ont également pu garder la possibilité d'activer le dispositif volontaire de paiement redistributif pour les premiers hectares, ce qui, au regard du tissu d'exploitations extrêmement morcelé et éclaté (surtout dans le cas roumain), permet d'apporter un soutien supplémentaire aux petites exploitations de moins de cinq hectares. En revanche, si les deux pays ont obtenu satisfaction au sujet des aides directes, ils devront mobiliser davantage de fonds propres pour le développement rural, en raison de la diminution des financements communautaires pour ce second pilier.

En 2013, desservis par un contexte régional et international de plus en plus restrictif en matière d'immigration et de mobilité, voire répressif, les deux pays membres se sont vu refuser l'entrée dans l'Espace Schengen. Plusieurs Etats membres, dont cette fois la France et l'Allemagne, s'y sont opposés alors que la préparation technique était accomplie depuis juin 2011. Tandis que la levée au 31 décembre 2013 de l'obligation de permis de travail pour les citoyens bulgares et roumains, notamment en Angleterre, en Allemagne et en France, risque d'accentuer une nouvelle fois l'émigration des plus qualifiés, Sofia a décidé d'ériger une barrière de trente kilomètres à sa frontière avec la Turquie

pour repousser les demandeurs d'asile, à commencer par les réfugiés syriens, une décision à propos de laquelle la Commission européenne est restée silencieuse.

Soumises toutes deux à l'examen semestriel de la Commission européenne dans le cadre du Mécanisme de coopération et de vérification qui leur fut imposé lors de leur adhésion à l'Union européenne en 2007, la Roumanie et la Bulgarie sont parvenues, pressées par Bruxelles, à des résultats plus satisfaisants en matière d'absorption des fonds européens, sans que l'on puisse pour autant préjuger de leur capacité à tirer un meilleur parti de la future période de programmation. Mais le constat d'une meilleure absorption de ces fonds, clé à bien des égards de la reprise de l'activité dans ces nouveaux Etats membres, ne peut occulter les dégâts enregistrés sur le plan de l'économie réelle et du niveau de vie depuis quatre ans. La faiblesse de la demande internationale liée à la détérioration de l'environnement européen, et la baisse de la demande intérieure due à un pouvoir d'achat fortement érodé et à la perte de confiance des ménages, vont à coup sûr à nouveau déterminer les résultats de l'année 2013.

Les équilibres financiers sont au beau fixe mais l'activité économique au point mort en Bulgarie

L'année 2013, caractérisée par l'instabilité, a été particulièrement éprouvante en Bulgarie. Dix mois après les protestations de février survenues dans différentes villes du pays en réaction à une hausse de 14 % des prix de l'électricité qui ont abouti, le 20 février, à la démission du gouvernement Borissov et, six mois après, aux élections législatives anticipées du 12 mai et à la formation du gouvernement d'une coalition dite de centre gauche, le mouvement de révolte ne faiblit pas. Ces manifestations renvoient l'observateur à l'une des plus dures périodes de la transition postcommuniste, en 1997, lorsque le pays s'est retrouvé au bord de la banqueroute financière et a dû passer sous les fourches caudines du FMI.

La hausse des prix de l'électricité, au plein cœur de l'hiver, décidée par le régulateur national pour amortir le surcoût du raccordement des nouvelles centrales d'énergies renouvelables, a été à l'origine de l'embrasement. La tournure prise par les événements a montré combien le mécontentement était profond au sein d'une population éreintée par des années de sacrifices et d'épreuves. Pire encore, l'immolation, à intervalles rapprochés, de plusieurs personnes a révélé un désarroi réel. Les motifs en sont connus : rejet d'une classe politique incapable, pour y être elle-même impliquée, de lutter contre une corruption endémique, impunité des réseaux économico-mafieux, retombées de la crise économique mondiale, pour ne citer que les principaux. A cela s'ajoutent notamment l'arrogance des monopoles publics, le délabrement du système de santé et le manque de transparence dans les décisions publiques.

Un rapport publié en mars 2013 par la Commission européenne révélait que la Bulgarie arrivait en 2011 en tête pour ce qui est du pourcentage de population menacée par la pauvreté et l'exclusion sociale (49,1 % contre 40,3 % en Roumanie), alors que la moyenne européenne était de 24,2 %. Seule l'économie grise, dont la part atteindrait 33 % du PIB, permet à des milliers de foyers de « tenir », ce qui complique d'autant la résorption des déséquilibres structurels du marché du travail et contribue à la persistance d'un taux de chômage élevé. En 2012, la part des chômeurs de longue durée était de 56,4 % contre une moyenne européenne de 44,8 %, celle du chômage des personnes non qualifiées de 29,3 % (18,3 % dans l'UE-27). Sur les 68 800 emplois détruits entre 2010 et 2012, 25 % concernaient des personnes âgées de 15 à 24 ans.

De mars à mai 2013, le pays a été dirigé par un gouvernement intérimaire conduit par un diplomate, Marin Raikov, qui n'a fait que gérer les affaires courantes. La formation d'un nouveau gouvernement, à l'issue du scrutin législatif anticipé du 12 mai, n'a pu mettre un terme à la profonde crise de confiance des électeurs. Faute d'avoir obtenu une majorité suffisante et trouvé des alliés pour former une coalition, le Premier ministre démissionnaire, Boris Borissov, a dû renoncer à former un gouvernement. Il a laissé la place, en juin, à une coalition soutenue par le Parti socialiste bulgare et le Mouvement des droits et libertés qui bénéficie de la neutralité d'Ataka, quatrième formation du pays, d'extrême droite.

Tout en se disant sensible aux revendications sociales, encouragé par le FMI, le gouvernement, emmené par l'ancien ministre des Finances Plamen Oresharski, a voulu rassurer les investisseurs et maintenir les équilibres financiers et budgétaires dans l'étroit corset qui est le leur depuis des années. C'est ainsi que dans le cadre d'un montant budgétaire à l'identique, une enveloppe d'urgence de 102 millions d'euros a été consacrée au relèvement de l'allocation de rentrée scolaire, à la revalorisation des revenus des ménages au bas de l'échelle, à la hausse du salaire minimum (passé de 159 à 230 euros) et à l'indexation des retraites sur l'inflation après trois années de gel, tandis que des mesures de redressement de la compétitivité de l'économie étaient prises. Parmi ces dernières, on relève une amélioration du système de passation des marchés publics et un allègement de la pression administrative sur les investisseurs. Mais ce délicat exercice d'équilibrisme venant d'un gouvernement qui se réclame du centre n'est toujours pas venu à bout de l'exaspération des manifestants, comme l'illustrent les nouvelles mobilisations de l'automne 2013.

La quasi-stabilité de la croissance s'explique par la conjugaison d'un nouvel affaiblissement de la demande intérieure provoqué par une baisse de la consommation privée de 2,4 % par rapport à 2012, d'un léger frémissement du côté de l'investissement et d'un timide sursaut des exportations (vers les marchés européens comme non-européens). L'inflation, pour sa part, s'est réduite, conséquence d'une pression à la baisse sur les prix à la consommation, elle-même provoquée par une diminution continue de la consommation des ménages et d'une réduction des prix de l'électricité suite aux manifestations de février. Les importations ont également diminué, à cause de cette atonie de la demande intérieure, ce qui a réduit d'autant les déficits extérieurs et courants. Conforme à l'image voulant que « le remède guérit de la maladie au risque de tuer le malade », la bonne situation des finances publiques (la dette publique était équivalente à 18,5 % du PIB à la fin de janvier 2013, et le déficit budgétaire limité à environ 2 % du PIB en 2013) apporte à la Bulgarie la bienveillance des agences de notation dont l'œil est rivé sur les comptes publics et les équilibres financiers.

Ainsi, sa maîtrise de la dette publique qui, partout ailleurs en Europe du Sud-Est, progresse, a valu à Sofia un rehaussement de sa notation par Standard and Poor's (A3 vers A2). Mais ce primat donné à la stabilité des finances publiques coûte cher à l'appareil productif, plus particulièrement à l'investissement public : de quelle amélioration parle-t-on si cette politique de stabilité macroéconomique et de discipline budgétaire est à ce point économiquement et socialement coûteuse qu'elle jette des milliers de personnes dans la misère (et dans la rue), dissuadant même les quelques investisseurs occidentaux présents de renforcer leur présence ? L'ouverture, en 2012, d'une usine d'assemblage de véhicules du constructeur automobile chinois Great Wall est certes une bonne nouvelle, tout comme l'extension de l'usine de pièces détachées de l'équipementier français Montupet à Rousse. Mais elle semble largement insuffisante pour permettre d'envisager un redressement sur le moyen et long terme, sachant que la progression du taux de chômage, l'émigration et le vieillissement de la population sont autant de risques susceptibles d'affecter la croissance potentielle en Bulgarie. Demeuré sous contrôle, le budget n'en a pas moins vu ses recettes diminuer, compte tenu de l'affaiblissement de l'activité économique, tandis que le nombre de prêts défaillants a de nouveau augmenté à partir d'avril 2013, après avoir baissé en 2012.

Le principal espoir de redressement à court terme réside dans une utilisation efficiente d'une partie de l'important reliquat des fonds structurels qui représentaient, au titre de la programmation 2007-2013, une enveloppe de 6,7 milliards d'euros répartis sur sept programmes opérationnels, soit près de 20 % du PIB annuel. On note, de fait, depuis le début de 2013, une amélioration du taux de consommation de ces fonds qui est passé de 3 % à la fin de 2009 à 35 % à la fin de 2012. Mais il est bien tard et il ne reste plus qu'un an pour ne pas perdre le reste de l'enveloppe financière. Toutefois, si le taux d'absorption demeure globalement très insuffisant, le bilan dans le secteur des transports n'est pas totalement décevant, car ces fonds ont largement contribué à la construction et à la rénovation de 600 kilomètres d'autoroutes et de voies routières, de 11 stations et 13 kilomètres de lignes de métro, de 250 kilomètres de réseaux d'adduction d'eau. La consommation des fonds est autrement plus en retard dans des secteurs

comme l'environnement, la compétitivité et l'efficacité énergétique, et des priorités comme le ferroviaire et la navigation fluviale ont d'ores et déjà été renvoyées au cadre financier 2014-2020, période pour laquelle la Bulgarie bénéficiera d'une enveloppe de 7 milliards d'euros, sous réserve qu'elle soit parvenue avant la fin de 2013 à finaliser son Partenariat stratégique avec la Commission européenne.

Quelques motifs de satisfaction en Roumanie

Même si aucun indicateur ne laisse présager une reprise de la demande intérieure (consommation comme investissements) en 2013, l'amélioration constatée au niveau des exportations, les efforts payants d'assainissement budgétaire salués par la Commission européenne et le FMI, les débuts de consolidation sensibles dans un secteur bancaire toujours très dépendant des établissements étrangers, un intérêt soutenu des investisseurs étrangers, sont autant de signes, sinon d'optimisme, du moins de satisfaction en Roumanie. En outre, l'annonce de bons résultats agricoles devrait permettre, comme ce fut le cas en 2011, d'espérer à l'issue de l'année 2013 une croissance proche de deux points, autrement dit une performance dans le marasme européen actuel.

Le déficit commercial avec l'Union européenne s'est réduit suite à une légère baisse des importations de produits énergétiques et, surtout, à une reprise des exportations, pour même se transformer au premier trimestre de 2013 en un solde positif, particulièrement bienvenu compte tenu par ailleurs de la baisse des transferts financiers ! La bonne tenue du secteur de l'industrie automobile doit beaucoup aux types de véhicules fabriqués. Le *boom* au premier semestre de 2013 des immatriculations en France de véhicules de tourisme bas de gamme en provenance des usines de montage de Dacia-Renault l'atteste en particulier, et permet d'ailleurs à la France de demeurer le quatrième partenaire commercial de la Roumanie. Les carnets de commande ont également été dopés par la demande en matériel de transport (notamment des wagons) à la faveur de la modernisation du parc ferroviaire avec l'apport des fonds européens. Globalement, le profil de la production industrielle roumaine donne quelques signes positifs d'une meilleure adéquation avec la demande extérieure (produits pétroliers raffinés, métallurgiques, dérivés du charbon), tant de l'UE – qui absorbe 70 % des ventes de la Roumanie – que des marchés tiers.

Les secteurs de la construction comme des services continuent en revanche de souffrir d'une consommation à la peine depuis maintenant cinq ans, et de nombreuses PME sont acculées à la faillite. Pour sa part, l'activité de crédit continue de se contracter et s'est en partie réorientée vers un financement de l'Etat dont le poids dans le total des crédits est passé de 8 % à la fin de 2008 à 25 % à la fin de 2012 et tend à se stabiliser en 2013. La part des prêts non-performants reste élevée et a encore augmenté (21 % en août contre 19,1 % en juin), 84 % de ces prêts concernant des entreprises en faillite ou insolvable.

En avril 2013, la Roumanie a souhaité que l'accord d'assistance financière de 3,5 milliards d'euros, signé en mars 2011 avec le FMI et qui était arrivé à expiration en mars 2013, soit prolongé de trois mois, afin de lui permettre d'adopter les mesures correctives nécessaires pour atteindre les objectifs du programme sur la réduction des arriérés et la restructuration des entreprises publiques. Le 17 juillet, en mission à Bucarest, le FMI a donc arrêté le principe d'un nouveau programme de soutien (entre 3 et 5 milliards d'euros) « à titre de précaution » comme le précédent (c'est-à-dire que les montants approuvés mis à la disposition du pays ne sont utilisés qu'en cas de besoin).

Conformément aux engagements passés avec l'institution de Bretton Woods, la compagnie aérienne Tarom a été la première entreprise publique roumaine à passer sous la direction d'un gestionnaire issu du secteur privé à la fin de 2012 dans le cadre du processus de restructuration des entreprises publiques. Outre une réduction des pertes de 50 % en un an, la cession de 20 % de son capital figure parmi les conditions posées par le FMI. Le sort identique qui attend d'autres grosses entreprises publiques telles

que la poste roumaine ou la compagnie ferroviaire de marchandises (CFR Marfa) provoque la crainte d'une hausse du chômage, contenu jusqu'à présent à 7,2 % de la population active.

Enfin, du côté du marché de l'emploi, l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation en matière de droit du travail et de dialogue social dans le sens d'une flexibilisation accrue participe de la relative bienveillance des institutions financières internationales à l'égard de Bucarest.

La pression inflationniste, alimentée par la hausse des prix des produits alimentaires (qui compte pour une part importante dans le panier de référence) et le relèvement de certains tarifs administrés (énergie au premier chef), ne s'est pas relâchée (4,8 % au premier trimestre de 2013). La dégradation du climat social en 2012 et l'instabilité politique qui en était issue avaient abouti au deuxième trimestre de 2012 à une dépréciation du leu roumain envers l'euro. Une réaction forte de la Banque centrale (intervention sur le marché des devises et plafonnement des opérations de financement aux banques), ajoutée à la supervision des institutions financières internationales (mission conjointe à Bucarest en août 2012 de la Banque mondiale, de la Commission européenne et du Fonds monétaire international) ont contribué à sa stabilisation à la fin de 2012. Cela a permis, en octobre 2013, à la Banque centrale – dirigée depuis 1990 par Mugur Isarescu – d'assouplir sa politique monétaire en abaissant un taux directeur (qui était encore de 10,25 % en 2008) à 4,25 % en octobre 2013.

Même si elle est toujours critique à l'égard de l'effectivité des réformes structurelles (de celle du système de santé à la restructuration des entreprises publiques et, bien sûr, du secteur de l'énergie), la Commission européenne a recommandé à la mi-2013 la levée de la procédure de déficit excessif ouverte en 2009, prenant ainsi acte des efforts d'ajustement budgétaire entrepris depuis cette date, le déficit ayant été corrigé de 6 points en quatre ans (de 9 % du PIB en 2009 à 2,9 % en 2012, pourtant année électorale). Inversement, l'augmentation de la dette publique (malgré tout en réduction et limitée à 36 % en 2013) a conduit l'agence de notation Moody's à revoir les perspectives roumaines de « stables » à « négatives » en juillet 2012.

Le secteur bancaire, qui est composé à hauteur de 92 % de ses actifs par les banques privées, connaît un processus de consolidation rendu plus impératif encore après la crise chypriote : 15 000 postes ont été supprimés entre 2008 et 2013, et leur nombre total est ainsi passé de 70 000 à 55 000. Réputée pour sa supervision rigoureuse, la Banque centrale a introduit de nouvelles règles microprudentielles concernant les PME et les particuliers endettés en devises, et s'est engagée à mettre en place au plus vite les règles adoptées dans le cadre de « Bâle III » qui entrera en vigueur en 2014. Le retrait des banques étrangères a été, en partie, compensé par un engagement accru des institutions financières européennes (BEI-BERD).

Par ailleurs, alors que l'on relève une baisse généralisée des flux d'investissements directs étrangers (IDE) entrants dans la région en 2012, la Roumanie s'est distinguée par un léger rebond de ces derniers : leur montant est passé de 750 millions d'euros (au premier semestre de 2012) à 1,86 milliard (au premier semestre de 2013) avec, notamment, le rachat par le Français Sofiproteol, via sa filiale roumaine Expur, de deux entreprises d'huile végétale, la construction par GDF d'un parc éolien et l'ouverture d'unités de production par les Allemands Bosch et Draexlmaier. Quatrième investisseur, la France fournit 9,1 % des stocks d'IDE, concentrés dans le secteur financier (Société générale, BNP et Crédit agricole), les télécommunications, la grande distribution et le secteur automobile.

Lanterne rouge des nouveaux Etats membres en la matière, la Roumanie parvient à grand peine à améliorer sa capacité d'absorption des fonds européens (32,2 milliards d'euros pour 2007-2013 ; 39,2 milliards pour 2014-2020). En juin 2013, elle n'avait consommé que 15 % de son allocation, risquant d'importants dégagements d'office à l'issue de 2013. Et tandis que le ministre en charge de la question, Eugen Teodorovici, n'en continue pas moins de fixer des objectifs irréalistes, « le manque de vision stratégique, de transparence, l'inadaptation des appels d'offres, l'externalisation excessive de la gestion » sont autant de réalités propres à relancer le récurrent débat sur l'insuffisante préparation de la Roumanie à assumer sa qualité d'Etat membre à part entière...

Principaux indicateurs économiques

(Variations en % par rapport à l'année précédente, sauf mention contraire)

Bulgarie

	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
PIB	- 5,5	0,4	1,8	0,8	0,5
PIB par tête (% de la moyenne UE-28, PPA)	44	44	44	45	45
Consommation des ménages	- 7,6	0	1,5	2,5	0,4
Formation brute de capital fixe	- 17,6	- 18,3	- 6,5	0,8	0
Prix à la consommation	2,5	3	3,4	2,4	1
Solde des administrations publiques (% du PIB)	- 4,3	- 3,1	- 2	- 0,8	- 3
Dette publique (% du PIB)	14,6	16,2	16,3	18,5	20
Taux de chômage (moyenne annuelle sur base enquêtes emploi)	6,8	10,2	11,2	12,3	13
Exportations de marchandises	- 23	33	30,2	2,6	3,9
Importations de marchandises	- 33,3	15,4	22,3	8,9	4,4
Balance commerciale (millions d'euros)	- 4175	- 2764	- 2156	- 3622	- 3900
Balance courante (% du PIB)	- 8,9	- 1,5	0,1	- 1,3	1
Dette extérieure brute (% du PIB)	108,3	102,7	94,1	94,8	-

Sources : WIIW
(p) : prévision

Roumanie

	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
PIB	- 6,6	- 1,1	2,2	0,7	2
PIB par tête (% de la moyenne UE-28, PPA)	47	47	47	53	53
Consommation des ménages	- 10,4	- 0,3	1,2	1	0,2
Formation brute de capital fixe	- 28,1	- 1,8	7,3	5	1
Prix à la consommation	5,6	6,1	5,8	3,4	4,2
Solde des administrations publiques (% du PIB)	- 9	-6,8	- 5,6	- 2,9	- 2,7
Dette publique (% du PIB)	23,6	30,5	34,7	37,8	36
Taux de chômage (moyenne annuelle sur base enquêtes emploi)	6,9	7,3	7,4	7	7,5
Exportations de marchandises	- 13,6	28,4	21,2	- 0,6	3
Importations de marchandises	- 31,8	24,9	17,3	- 0,5	2
Balance commerciale (millions d'euros)	- 6868	- 7568	- 5397	- 7368	- 7000
Balance courante (% du PIB)	- 4,2	- 4,4	- 4,5	- 4	- 2,8
Dette extérieure brute (% du PIB)	68,7	74,4	75,2	75,1	-

Sources : WIIW
(p) : prévision