

Évaluation et recommandations

*Le processus
de transition
en Roumanie se
heurte toujours
à des difficultés...*

Après l'échec du plan de stabilisation de 1997, la Roumanie a connu une deuxième période de forte récession liée à la transition, le PIB diminuant de plus de 12 pour cent en trois années consécutives et l'inflation restant bien supérieure à celle des autres pays en transition d'Europe centrale et orientale. Les privatisations et les restructurations économiques ont également pris du retard. En 1999, le pays a été confronté à une crise des paiements et cherche depuis une nouvelle voie en matière de politique économique. En 2001, les performances macroéconomiques se sont légèrement améliorées, le PIB ayant progressé de 5.3 pour cent et l'inflation s'inscrivant dans une tendance à la baisse, mais des pressions s'exercent sur le solde extérieur. Dans l'ensemble, lorsqu'on fait le bilan d'une décennie de transition en Roumanie, l'impression qui s'en dégage est qu'un temps précieux a été perdu.

*... ce qui
s'explique
par l'absence
d'approche
globale
des réformes*

Dans ce contexte, l'OCDE n'a cessé de préconiser aux gouvernements roumains successifs d'adopter une approche plus globale des réformes (voir le tableau du suivi des recommandations précédentes), car la stabilisation macroéconomique ne peut s'inscrire dans la durée sans progrès suffisants dans la restructuration du secteur financier et des entreprises et sans la création de conditions favorables à l'expansion de nouvelles entreprises privées. Pour mettre en œuvre une politique globale, il doit y avoir une forte coordination et, à cet égard, les gouvernements successifs ont échoué. Plusieurs unités de coordination ont été créées par le passé, mais elles n'ont jamais réussi à intégrer les diverses politiques dans un cadre cohérent. Le processus de décision est resté fragmenté, soumis à des influences politiques contradictoires. Sans approche concertée, les

autorités n'ont pu qu'essayer d'absorber les chocs à court terme.

Un nouveau gouvernement s'est engagé à progresser dans les réformes

Suite aux élections générales de la fin de 2000, un nouveau gouvernement est arrivé au pouvoir en Roumanie. Il n'a pas encore totalement résolu les problèmes de coordination évoqués plus haut ; néanmoins, il a annoncé sa ferme détermination à mettre la Roumanie en position d'adhérer à l'UE et à l'OTAN, un processus dont le contenu politique est certes important, mais qui est aussi étroitement lié à la mise en œuvre effective de réformes économiques. Les enjeux sont plus élevés qu'en 1997, mais les chances de réussir le sont aussi, à condition de prendre les mesures qui s'imposent. En effet, le programme de stabilisation de 1997, qui n'a pas réussi à atteindre ses principaux objectifs, a néanmoins débouché sur des avancées décisives. La libération des prix et du taux de change, la suppression de certaines des filières les plus connues de crédit bonifié au secteur des entreprises et les premières mesures de restructuration du secteur financier ont facilité l'amélioration des politiques budgétaire et monétaire. Des réformes structurelles décisives peuvent maintenant aller de l'avant.

Comment adopter une approche plus globale de la réforme ?

Pour adopter une approche globale de la réforme, il faut comprendre les principaux liens et interactions entre les différents domaines de la politique économique. Le cadre proposé dans cette *Évaluation* comporte cinq principaux domaines : la *libéralisation*, la *stabilisation*, la *réforme du secteur financier* et les mécanismes de *sortie* et d'*entrée* dans le secteur des entreprises. Il y a des phénomènes d'interaction, positifs ou négatifs, entre ces domaines de réforme. L'enjeu fondamental est donc d'obtenir un effet de synergie : les avantages de la réforme tiennent en fait davantage à la complémentarité des mesures mises en œuvre qu'à des progrès décisifs dans un domaine particulier.

Il faut poursuivre la libéralisation en liaison avec les autres réformes

Dans cet esprit, l'effort de *libéralisation* entrepris en 1997 doit être poursuivi. La principale réforme qui reste à faire est celle des prix de l'énergie. Le gouvernement actuel cherche à aligner d'ici à 2003 les prix de l'énergie en Roumanie sur les prix internationaux, tout en mettant en place simultanément un cadre réglementaire adapté et un dispositif de protection des catégories de population à bas revenu. La

libéralisation implique également un recours accru aux prix du marché et aux mécanismes du marché dans tous les domaines. La politique monétaire par exemple s'oriente vers des mécanismes de marché. La libéralisation signifie aussi la réduction des interventions de l'État dans l'économie, qui sont encore très importantes en comparaison des autres pays de l'OCDE.

Avec une approche plus cohérente, l'objectif de stabilisation des prix pourrait être résolument poursuivi

L'objectif de *stabilisation* des prix doit être poursuivi avec détermination, mais il importe davantage de faire des progrès réguliers que d'obtenir des résultats rapides. La conduite de la politique monétaire a été compliquée du fait de plusieurs circonstances particulières : la très forte volatilité des taux d'intérêt imputable aux fluctuations des émissions de bons du Trésor ; les obligations ponctuelles faites à la Banque centrale d'injecter des liquidités à titre temporaire en tant que prêteur en dernier ressort ; les préoccupations relatives à la compétitivité extérieure dans un contexte de faiblesse de la balance des paiements ; et la nécessité de constituer des réserves de change. Pour toutes ces raisons, la Banque centrale n'avait guère d'autre choix que de tâtonner entre des objectifs contradictoires. À ce stade, et sans une action plus énergique sur le plan structurel, il serait prématuré d'adopter des objectifs d'inflation. L'appréciation modérée du taux de change en termes réels visée actuellement par la Banque centrale peut servir de repère provisoire pour faciliter la désinflation. Mais il conviendra d'évaluer avec attention le rythme d'appréciation de la monnaie en termes de croissance de la productivité totale des facteurs (et pas seulement en termes de productivité du travail), compte tenu du fait que le secteur exportateur est dominé par des produits très sensibles aux fluctuations de prix. En outre, dans le cadre des opérations sur le marché monétaire national, il faudrait éviter d'importantes fluctuations de la liquidité afin que l'évolution des taux d'intérêt continue à dépendre essentiellement des stratégies d'emprunt du gouvernement. À moyen terme, la croissance et l'investissement seront mieux soutenus par une désinflation progressive et régulière.

**La stabilisation
budgétaire
dépend de la
restructuration
du secteur
des entreprises**

Le cadre budgétaire s'est amélioré. Plusieurs postes quasi budgétaires ont été soit supprimés, soit présentés de façon plus transparente dans le budget. Le nombre des fonds extrabudgétaires a été réduit. Les déficits quasi budgétaires représentaient encore environ 1 pour cent du PIB en 2000-01, mais c'est un très net progrès par rapport à 1996. Néanmoins, l'assainissement budgétaire reste tributaire du secteur non restructuré des entreprises. Le contrôle des dépenses est compliqué par l'ampleur des pertes et par les hausses de salaire abusives dans les entreprises d'État. Les recettes fiscales sont difficiles à prévoir compte tenu de l'importance des arriérés de paiement. Dans ces conditions, le gouvernement aura du mal à accroître les recettes fiscales en proportion du PIB en relevant les taux des contributions. Comme par le passé, cette mesure ne ferait qu'accroître les arriérés de paiement et favoriser le développement de l'économie souterraine. La charge pesant sur l'économie formelle pourrait devenir excessive, les recettes fiscales en proportion du PIB « officiel » étant déjà d'environ 38 pour cent. Il serait préférable de simplifier le régime fiscal, tant pour élargir la base d'imposition que pour réduire les charges administratives imposées aux entreprises. Il faudrait dans cet objectif améliorer la coordination au sein de l'administration fiscale car, à l'heure actuelle, ce sont différents ministères, fonds sociaux et agences qui collectent séparément leurs propres impôts et contributions.

**La réforme
du secteur
financier
permettra
de consolider
la stabilisation
et de renforcer
la discipline
budgétaire**

Les progrès de la *réforme du secteur financier* ces dernières années sont imputables à la privatisation, à la restructuration ou à la liquidation des grandes banques détenues par l'État, dont les portefeuilles de créances improductives ont été transférés à une Agence de gestion des actifs dépréciés. Ce processus sera presque terminé avec la privatisation de la plus grosse de ces banques (*Banca Comerciala Romana*), que le gouvernement s'est engagé à réaliser d'ici au début de 2003. Cette restructuration financière est une étape décisive à la fois pour améliorer l'efficacité de la politique monétaire et faire appliquer une stricte discipline budgétaire dans l'économie. Néanmoins, les nouvelles banques privées ne peuvent exercer leurs activités dans de bonnes conditions sans restructuration du secteur des entreprises. Les prêts bancaires assortis de garanties de l'État sont également des sources de passif éventuel pour le budget. À

moyen terme, le développement de l'intermédiation financière nécessitera la création de nouvelles institutions pour améliorer les procédures de faillite et la protection des créanciers.

**La « sortie »
des entreprises
non viables
doit être assurée**

Il faut activer les mécanismes de *sortie* du marché. La seule façon d'évaluer la viabilité de la demande dans les entreprises d'État consiste à leur imposer une véritable discipline budgétaire. Dans certaines entreprises non restructurées, la valeur ajoutée négative atteint des niveaux vertigineux. Dans ces mêmes entreprises, les salaires sont souvent supérieurs à la moyenne nationale et les augmentations sont décidées en fonction de considérations politiques. De ce fait, la prévisibilité des objectifs budgétaires est compromise. L'absence de restructurations dans le secteur des entreprises contribue également à accroître le manque de discipline financière (les arriérés de paiement représentent encore environ 40 pour cent du PIB). La nouvelle loi adoptée en mars 2002 peut accélérer le processus de privatisation et de liquidation : elle ne fixe pas de prix minimum de cession et prévoit de nouveaux arrangements financiers concernant les arriérés de paiement envers l'État. Mais les effets de cette loi dépendront de la façon dont elle est appliquée. La période de mise sous « administration spéciale » prévue par la loi par exemple peut être une bonne ou une mauvaise solution pour préparer une entreprise à sa privatisation, selon les conditions dans lesquelles cette administration s'exerce. Il en va de même pour le transfert des entreprises entre l'Agence chargée des privatisations et les ministères de tutelle. La gestion de ces entreprises peut en effet s'améliorer, mais rien ne garantit vraiment que les privatisations vont s'accélérer.

**La réforme
du secteur
de l'énergie
est déterminante
pour l'ensemble
de l'économie**

Le secteur de l'énergie est le maillon essentiel de la chaîne de l'endettement inter-entreprises. Les mesures prises par le gouvernement pour dégrouper les services publics dans le secteur de l'énergie vont dans la bonne direction, mais elles ne suffisent pas. Les augmentations de prix doivent être complétées par une discipline efficace en matière de paiement des factures d'énergie et tous les mauvais payeurs doivent cesser d'être approvisionnés. Du fait de l'insuffisance des restructurations, le gaspillage des

ressources dans le secteur de l'énergie est énorme. La production et la distribution de chauffage souffrent notamment d'inefficiences majeures et le relèvement des prix à un niveau permettant de financer de nouveaux investissements prendra sans doute beaucoup plus de temps. À cet égard, il conviendra d'évaluer attentivement les coûts d'opportunité de nouveaux investissements publics de capacité (recours au Fonds pour le développement de l'énergie par exemple) au regard d'une augmentation du rendement énergétique de la capacité installée.

Le nouveau secteur privé est le principal moteur de la transformation...

Du fait des retards accumulés sur le plan de la restructuration du secteur des grandes entreprises, l'entrée de nouvelles entreprises sera le principal moteur de la transformation économique. Il serait important de supprimer tous les obstacles potentiels aux nouveaux entrants. Suite à des modifications récentes de la législation, les conditions réglementaires sont désormais relativement libérales, au moins sur le papier ; il convient toutefois de noter que ces changements sont peut-être encore trop récents pour être effectifs. Parallèlement, comme l'État continue à intervenir massivement dans l'économie, les possibilités qu'ont les entreprises privées de se développer de façon autonome sont inévitablement restreintes. Les créations d'entreprise ont essentiellement concerné les secteurs exportateurs, notamment les activités de sous-traitance dans le secteur des textiles, mais ces entreprises devront s'adapter à une concurrence plus intense de la part d'autres régions (il est intéressant de noter que l'Arrangement international multi-fibres cessera de s'appliquer en 2005). Dans ce contexte, il serait important d'utiliser le potentiel de création d'emplois dans le secteur des services, dans la mesure où la distribution de détail en centre ville par exemple n'est pas encore très développée en Roumanie. Une réforme du régime foncier et du régime de la propriété seraient d'ailleurs bénéfique à cet égard.

... et il conviendrait de réduire les charges administratives concernant « l'entrée » et le développement des nouvelles entreprises

Le secteur des entreprises considère que le cadre juridique est incertain, ce qui décourage l'investissement, tant national qu'étranger. Une approche plutôt légaliste des réformes tend à exacerber ce problème. Il est largement reconnu que le « harcèlement » administratif lié aux obligations fiscales est très intense et induit des phénomènes de microcorruption. Il faut s'attaquer fermement à l'ensemble des problèmes de corruption, notamment dans le système judiciaire. Ces problèmes sont considérés comme l'un des obstacles les plus importants au développement de conditions favorables à l'activité des entreprises en Roumanie. Le gouvernement a indiqué sa détermination à lutter contre la corruption, mais il doit encore faire ses preuves à cet égard.

D'autres conditions cadres doivent être mises en place

D'autres domaines, qui ne sont pas évoqués en détail dans ce rapport, devraient également être intégrés dans un cadre d'action global. Il s'agit premièrement de la politique sociale, qui doit soutenir le processus de réforme structurelle. Cette politique doit viser à éviter les tensions sociales excessives, mais ne pas surprotéger et par là même diminuer les incitations à la création d'entreprises et d'emplois. Un autre problème important est celui de la capacité administrative. Les agents publics n'ont pas un statut social très élevé. Les salaires sont inférieurs à la moyenne des autres secteurs de l'économie, les pratiques de gestion ne favorisent pas les initiatives et les rémunérations ne tiennent pas suffisamment compte des compétences. De ce fait, les services publics sont en général inefficaces et se prêtent à la corruption. La réforme de la fonction publique roumaine serait un important moyen d'accroître les capacités de mise en œuvre des réformes et d'améliorer le niveau de confiance dans les autorités publiques, ce dont la Roumanie a grand besoin.

En résumé

L'Étude économique de l'OCDE de 1998 démontrait que l'approche progressive adoptée pendant les premières années de transition n'avait pas été bien conçue et qu'un temps précieux avait été perdu. La Roumanie ne peut plus vraiment se permettre de se passer d'une approche globale des réformes, sous peine de voir sa crédibilité, qui ne s'améliore que lentement, à nouveau fortement affectée. La marge de manœuvre est mince, le gouvernement étant déjà

au milieu de son mandat. Si le cadre macroéconomique s'est amélioré, il est difficile de faire des progrès rapides dans tous les domaines. À cet égard, une approche globale peut aider à progresser sur le front des réformes les plus importantes. Cette *évaluation* souligne les principaux liens d'interdépendance que le gouvernement devrait garder à l'esprit, notamment au niveau de la conception et de l'application de nouveaux textes de loi. Les lois sont importantes, certes, mais il est également important de les mettre en application. La Roumanie a souffert trop longtemps d'un surinvestissement de l'État dans l'activité économique et il est grand temps maintenant d'œuvrer en faveur d'un ajustement de l'économie au libre jeu des mécanismes du marché. La restructuration économique doit notamment reposer autant que possible sur des mécanismes de marché transparents. Il faut pour cela un engagement politique fort de la part de l'État, dont la détermination sera cruciale pour améliorer l'image du pays dans la communauté internationale. La clarté des objectifs et l'application des mesures dans les délais prévus revêtent une importance majeure. Les enjeux semblent trop importants pour ne pas saisir l'opportunité actuelle, car tout dérapage pourrait fortement compromettre les chances de faire aboutir le processus d'adhésion à l'UE et à l'OTAN et retarder encore davantage une hausse durable du niveau de vie du peuple roumain.

Tableau I. **Résumé du suivi des recommandations adressées précédemment par l'OCDE à la Roumanie**

Résumé des recommandations de OCDE (1993 et OCDE (1998)	Suivi des recommandations de 1993 dans l' <i>Étude économique</i> de 1998	Suivi dans l' <i>Étude économique</i> 2002
I. Coordination du processus de réforme Le processus législatif tend à devenir trop pesant.	(-) Alors qu'il est toujours nécessaire d'améliorer les institutions, l'activité législative reste très lourde	(-) Le processus législatif reste très actif. L'adoption de l' <i>acquis communautaire</i> de l'UE pourrait exacerber cette tendance, mais en longue période devrait constituer un « point d'ancrage » pour le système juridique.
Coordination insuffisante entre les ministères et détails excessifs dans les décisions du Conseil des ministres. L'Étude de 1993 suggérait la création d'un ministère de la Réforme économique pour contribuer à améliorer la coordination entre les différents organismes chargés de la privatisation.	(-) En 1997, le Conseil de la réforme économique et les organismes connexes étaient en cours de restructuration.	(-/+) Il est établi que les réunions du gouvernement sont excessivement longues et ne s'appuient pas de façon suffisante sur les mécanismes de structuration des décisions. Il y a un nombre pléthorique de secrétaires d'État. En 2001, le Conseil de la réforme économique et les organismes connexes ont été supprimés. En juin 2002, une nouvelle unité de coordination a été créée qui relève du Cabinet du Premier ministre. Cette unité a un large mandat horizontal et s'occupe aussi bien des institutions économiques que des institutions financières.
Tendance au cloisonnement entre les différents ministères et problèmes de transmission de l'information au sein du gouvernement.	(-) La diffusion des informations dans l'administration est toujours faible.	(+) La présence d'un parti majoritaire au Parlement a sans doute amélioré quelque peu la coordination au sein du gouvernement.
II. Libéralisation des prix et concurrence En 1993 : réduire le pouvoir de monopole, renforcer la concurrence. Supprimer le système d'affectation administrative des biens et services. En 1998 : la loi sur la concurrence devrait être appliquée. En 1998 : les activités du Conseil de la concurrence et du Bureau de la concurrence (qui relèvent du gouvernement) devraient être coordonnées et éventuellement rationalisées.	(+/-) La plupart des affectations administratives n'ont été supprimées qu'en 1997. Une nouvelle loi sur la concurrence a été adoptée en 1996 et un Conseil et un Bureau de la concurrence ont été créés. Les prix agricoles et énergétiques ont été libéralisés en février 1997.	(-) Deux organismes s'occupant encore de la politique de la concurrence, la mise en œuvre de cette politique de la concurrence est déficiente (pas de ressources et manque de volonté politique). (+) Les prix réglementés de l'énergie ont été encore ajustés en 1998, mais ce n'est qu'au milieu de 2001 qu'ils ont été une fois encore corrigés pour tenir compte de l'inflation. La correction s'est poursuivie en 2002.

Tableau I. **Résumé du suivi des recommandations adressées précédemment par l'OCDE à la Roumanie (suite)**

Résumé des recommandations de OCDE (1993) et OCDE (1998)	Suivi des recommandations de 1993 dans l' <i>Étude économique</i> de 1998	Suivi dans l' <i>Étude économique</i> 2002
<p>III. Politique budgétaire</p> <p>En 1993 : commencer de planifier l'action pour faire face à l'augmentation future des dépenses sociales et à la diminution des recettes fiscales liées à la baisse de l'inflation. En 1998 : contrôle étroit des caisses de sécurité sociale (le nombre de bénéficiaires s'accroît et la base de cotisation est érodée).</p> <p>Réformer les systèmes de comptabilité et d'imposition afin d'augmenter les provisions pour amortissement et de réduire les impôts sur les plus-values de valorisation des stocks dues à l'inflation.</p> <p>La TVA devrait représenter une plus grande partie des recettes fiscales. Le nombre d'exemptions devrait être réduit. Les exemptions des droits de douane et des impôts sur les bénéfices ne sont pas efficaces pour la promotion de l'IDE et des exportations.</p> <p>Amélioration du système de gestion de budget : hiérarchisation, plus grande décentralisation, fixation de plafonds budgétaires fermes.</p> <p>Les autorités devraient viser un traitement fiscal plus neutre des différentes activités et revenus économiques.</p>	<p>(-) Le recouvrement des impôts laisse à désirer. Le système d'imposition sur le revenu global ne doit entrer en vigueur qu'en janvier 1999.</p> <p>(+) En 1997, le système comptable a été réformé afin de permettre des provisions pour amortissement accéléré. Les stocks sont toujours évalués selon la méthode FIFO.</p>	<p>(+/-) L'accumulation des arriérés est généralisée. Le recouvrement s'améliore pour la caisse du chômage, mais reste problématique pour la caisse des retraites. Cette dernière caisse est la principale source d'arriérés du budget de l'État.</p> <p>(+) Le gouvernement prévoit de réformer le système comptable pour se conformer aux normes IAS.</p> <p>(-) Les autorités continuent d'utiliser la TVA et les exemptions de droits de douane pour encourager le développement des PME. Sous la pression du FMI, Ces exemptions ont été abolies en 2002 et seront remplacées par un crédit d'impôt en faveur d'un investissement d'un montant uniforme. Cela a créé des incertitudes dans les conditions d'investissement des PME. L'économie souterraine érode aussi la base d'imposition. D'après les estimations officielles, elle représente 20 % du PIB (mais cette part pourrait aller jusqu'à 40 %).</p> <p>(+/-) Des progrès ont été réalisés dans le processus budgétaire. Les autorités envisagent la mise en œuvre de la budgétisation-programme, mais les infrastructures administratives sont déficientes.</p> <p>Certaines activités continuent d'être considérées comme plus stratégiques ou sensibles que d'autres.</p>

Tableau I. **Résumé du suivi des recommandations adressées précédemment par l'OCDE à la Roumanie** (suite)

Résumé des recommandations de OCDE (1993) et OCDE (1998)	Suivi des recommandations de 1993 dans l' <i>Étude économique</i> de 1998	Suivi dans l' <i>Étude économique</i> 2002
<p>IV. Politique monétaire La discipline financière, le rôle le plus important des mécanismes de prix et la convertibilité totale pour les opérations courantes sont les ingrédients essentiels d'une réforme de la politique du taux de change.</p> <p>Mettre en œuvre une politique plus active des taux d'intérêt.</p> <p>Le processus de désinflation doit être axé sur la durabilité et non sur la rapidité.</p> <p>Les interventions de la Banque nationale de Roumanie (BNR) sur le marché des changes sont raisonnables, à condition qu'elles ne compromettent pas le processus de désinflation. La BNR devrait éviter d'être perçue comme soutenant un niveau particulier de taux de change et facilitant ainsi les estimations des investisseurs.</p>	<p>(+) Un régime de change obéissant aux lois du marché a été mis en place au début de 1997.</p> <p>(+) Adoption en 1998 d'une nouvelle loi sur la Banque nationale, qui confère un rôle plus actif à la politique de taux d'intérêt</p> <p>(-) En 1997, la BNR a mené une politique expresse visant à éviter une appréciation excessive du taux de change réel.</p>	<p>(+) Le cadre de la politique monétaire s'est nettement amélioré. La BNR a aussi gagné en crédibilité.</p> <p>(+/-) Entre 1996-1998, l'inflation s'est accélérée, mais depuis la fin de 1999, le taux a marqué une tendance à la baisse.</p> <p>(+/-) Officiellement, la BNR cible la croissance de la base monétaire, mais le marché continue de considérer qu'elle poursuit un objectif implicite de taux de change. La BNR envisage la possibilité de passer au ciblage de l'inflation.</p> <p>(+) <i>Banca Agricola</i> a été privatisée et vendue à un investisseur étranger. <i>Bancorex</i> a été liquidée et certains actifs ont été fusionnés avec la BCR, qui devrait être privatisée en 2002.</p>
<p>V. Secteur bancaire <i>Banca Agricola</i> et <i>Bancorex</i> doivent être immédiatement restructurées en raison de leurs importants prêts non performants aux secteurs énergétiques et agricoles. L'utilisation de l'expertise des investisseurs étrangers pour la privatisation des banques.</p>		

Tableau I. **Résumé du suivi des recommandations adressées précédemment par l'OCDE à la Roumanie (suite)**

Résumé des recommandations de OCDE (1993) et OCDE (1998)	Suivi des recommandations de 1993 dans l' <i>Étude économique</i> de 1998	Suivi dans l' <i>Étude économique</i> 2002
<p>VI. Privatisation et restructuration</p> <p>En 1993 : le processus de privatisation devait rester centralisé. Des formules de rachat par les cadres et les salariés pourraient aider à accélérer la privatisation. En 1998 : une approche davantage normalisée et décentralisée pourrait être mise en œuvre pour la privatisation des petites et moyennes entreprises, à condition que les administrations locales aient les compétences pour s'occuper de ces privatisations.</p>	<p>(+/-) Les autorités ont essayé d'accélérer le processus de privatisation en 1996 grâce au programme de privatisation à grande échelle. Les formules de rachat par les cadres et les salariés ont été utilisées, mais l'expérience a donné des résultats mitigés. Dans la pratique, la décentralisation est difficile car le Fonds de propriété de l'État joue un rôle majeur dans la vente des actifs publics.</p>	<p>(+/-) Le gouvernement n'a décidé que récemment de décentraliser vers les autorités locales une partie de la privatisation des PME dans les secteurs des services publics, mais cette mesure n'est pas encore totalement effective. Les PME figurant dans le portefeuille de l'Autorité de privatisation ont été privatisées par les branches locales de l'Autorité depuis 1998.</p> <p>(+) Une nouvelle loi sur l'accélération de la privatisation a été adoptée en mars 2002. Certaines dispositions de la loi exigent un suivi étroit de la mise en œuvre.</p>
<p>Les banques devraient être associées à la restructuration.</p>	<p>(-) Les banques ont été réticentes à poursuivre leurs débiteurs ou à recouvrir à des couvertures des dettes en prise de participation.</p>	
<p>En 1993 : identifier et fermer les quelques grandes entreprises non rentables. En 1998 : dans le secteur industriel, les <i>Régies autonomes</i> (RA) et les « entreprises stratégiques » contribuent pour une large part à l'absence généralisée de discipline financière. Ces entreprises doivent être privatisées. Outre la privatisation, l'option de la liquidation devrait être envisagée.</p>	<p>(-) La restructuration économique a été excellente entre 1993 et 1996. La restructuration du secteur minier et pétrochimique est en cours. Des procédures de liquidation/privatisation ont été annoncées au début de 1997. Ordonnance sur la restructuration des régies autonomes pour juillet 1997.</p>	<p>(-) Les mesures décidées en 1997/98 n'ont pas été totalement mises en œuvre. Des progrès limités ont été réalisés dans la privatisation du secteur des grandes entreprises. Très peu de liquidations sont intervenues dans les grandes entreprises à perte.</p>
<p>Les grandes entreprises d'État dans le secteur agricole doivent être restructurées (notamment plusieurs exploitations élevant des porcs et des volailles et enregistrant des pertes).</p>		<p>(+) La liquidation des entreprises à perte dans le secteur agricole a progressé.</p>

Tableau I. **Résumé du suivi des recommandations adressées précédemment par l'OCDE à la Roumanie (suite)**

Résumé des recommandations de OCDE (1993) et OCDE (1998)	Suivi des recommandations de 1993 dans l' <i>Étude économique</i> de 1998	Suivi dans l' <i>Étude économique</i> 2002
Toutefois, la vitesse de la privatisation n'est pas le seul critère. Notamment, dans le cas des services publics, le cadre réglementaire approprié doit être en place avant la privatisation.		(+) La nécessité d'un cadre réglementaire est davantage reconnue. Les organismes de réglementation ont récemment commencé d'exercer leurs activités. Ils sont formellement indépendants, mais il est arrivé que leurs décisions soient annulées par le gouvernement.
Ne pas utiliser d'actions spécifiques. Elles diminuent la valeur de la société et il est préférable de faire face aux problèmes réglementaires par la mise en place d'un cadre approprié.		(-/+) L'option de l'action spécifique existe encore, mais dans le contexte de la négociation de l'acquis communautaire de l'UE les autorités se sont engagées à retirer cette disposition dans les nouveaux contrats et anciens.
Le processus de coordination doit être mieux coordonné, car un trop grand nombre d'organismes gouvernementaux y participent. À cet égard, il importe que la privatisation ne soit pas l'apanage des ministères de tutelle.	(-) En 1997, le Conseil de la réforme économique et les organismes connexes étaient en cours de restructuration.	(-/+) En 2001, le Conseil de la réforme économique et les organismes connexes ont été supprimés. Le nouveau gouvernement devait rationaliser les conditions des privatisations, mais la responsabilité de la privatisation des principaux services publics a été de nouveau confiée aux ministères de tutelle, conformément à un accord intervenu avec la Banque mondiale dans le cadre du nouveau prêt d'ajustement du secteur public (PASP-II). Le principal argument avancé pour justifier cette réorientation est l'inefficacité de l'Autorité de privatisation (anciennement Fonds de la propriété de l'État). La question de la coordination de l'ensemble du processus reste peu claire.
Mise en œuvre des contrats de gestion	(+) Une nouvelle loi sur les contrats de gestion a été adoptée en août 1997.	

Tableau I. **Résumé du suivi des recommandations adressées précédemment par l'OCDE à la Roumanie** (suite)

Résumé des recommandations de OCDE (1993) et OCDE (1998)	Suivi des recommandations de 1993 dans l' <i>Étude économique</i> de 1998	Suivi dans l' <i>Étude économique</i> 2002
Dans le domaine de la privatisation, le système juridique prête à confusion et est instable.		(-/+) L'environnement juridique reste caractérisé par une forte instabilité. Par exemple, la disposition de la loi sur les privatisations éliminant un prix minimum a été annulée. Dans la nouvelle loi pour l'accélération de la privatisation (137/2002), le prix minimum a été fixé à 1 €.
En 1993 : supprimer les importants obstacles entravant le développement des PME. En 1998 : le développement des PME revêt une importance déterminante pour le processus de restructuration. L'entrepreneuriat doit être encouragé et les politiques relatives aux PME doivent être mieux coordonnées. L'administration n'est pas encore très « conviviale » à l'égard des entrepreneurs privés.	(-) D'importants obstacles empêchent encore le développement des PME.	(+/-) Le ministère des PME a été créé en 2001, mais ces résultats ont été mitigés. Sur le papier, les délais administratifs pour la création d'entreprises ont été réduits (à 20 jours). On observe du moins une reconnaissance du rôle important des PME dans l'économie.
La loi sur les faillites doit être effectivement mise en œuvre.	(+/-) Des progrès doivent être encore réalisés sur la mise en œuvre de la loi sur les faillites. Une nouvelle loi sur les faillites bancaires a été adoptée en 1998.	(-) Mise en œuvre peu dynamique des dispositions sur les faillites et sur la protection des créanciers.
Supprimer la protection des crédits en devises en cas de faillite.	(+) Les crédits en devises ne sont plus protégés.	
Utiliser avec prudence les politiques de promotion des exportations.	(+) Les subventions implicites de certaines exportations à forte intensité énergétique ont été supprimées en 1997. Les politiques de stimulation des exportations sont gênées par les contraintes budgétaires.	(+) Le gouvernement envisage la création d'une Banque Exim.
La libéralisation des échanges devrait continuer à être utilisée comme instrument de restructuration économique.		(+) Le régime commercial est assez libéral. Dans le secteur agricole, le processus d'adhésion à l'UE empêche actuellement la diminution des obstacles commerciaux.

Tableau I. **Résumé du suivi des recommandations adressées précédemment par l'OCDE à la Roumanie (suite)**

Résumé des recommandations de OCDE (1993) et OCDE (1998)	Suivi des recommandations de 1993 dans l' <i>Étude économique</i> de 1998	Suivi dans l' <i>Étude économique</i> 2002
L'IDE revêt aussi une importance capitale pour le processus de restructuration, mais les autorités devraient viser essentiellement à établir un cadre légal et économique simple pour les investisseurs étrangers, au lieu de recourir à des incitations spéciales ou à une législation trop favorable.		(+) Position assez favorable à l'égard de l'IDE, mais tendance persistante à accorder la priorité aux avantages fiscaux et aux traitements préférentiels. Une nouvelle loi sur l'IDE a été adoptée en juin 2001.
Il faudrait s'attacher en priorité à la performance actuelle des entreprises et non à l'encours des arriérés financiers accumulés (car ces arriérés ont été générés dans des conditions de distorsion des prix).	(-) Les arriérés représentaient environ 36 % du PIB en 1997.	(+) En vertu de la nouvelle loi sur la privatisation, les dettes passées sont gelées et les contraintes budgétaires visent essentiellement l'accumulation de nouvelles dettes. Le gouvernement devrait purger une partie de l'encours des arriérés passés avant la privatisation. On a estimé que l'encours des arriérés par rapport au PIB pourrait atteindre 40 % en 2001.
VI. Protection sociale En 1993 : utiliser l'excédent de la caisse d'assurance chômage pour promouvoir la mobilité de la main-d'œuvre au lieu de soutenir le budget. Les risques de chômage sont concentrés sur les nouveaux arrivants sur le marché du travail et le chômage des jeunes exige un plan d'action spécifique.	(-) Aucune mesure particulière n'a été prise concernant la caisse d'assurance chômage.	(+) Les comptes financiers de la caisse d'assurance chômage semblent mieux gérés.
Rationaliser le système de protection sociale afin de libérer des ressources financières pour l'investissement. Privilégier les prestations sociales plutôt que les subventions à la consommation.	(+) Toutes les subventions à la consommation ont été supprimées en 1997, sauf les services de base de chauffage domestique et d'électricité.	
Les politiques sociales devraient soutenir le processus d'ajustement économique.		

Tableau I. **Résumé du suivi des recommandations adressées précédemment par l'OCDE à la Roumanie (suite)**

Résumé des recommandations de OCDE (1993) et OCDE (1998)	Suivi des recommandations de 1993 dans l' <i>Étude économique</i> de 1998	Suivi dans l' <i>Étude économique</i> 2002
<p>Les indemnités de licenciement sont relativement généreuses et devraient être temporaires. Elles sont conçues pour des licenciements en masse dans un nombre limité d'entreprises et ne peuvent remédier qu'à une partie des problèmes sociaux liés à la transition.</p>		<p>(+/-) Les nouveaux règlements de 1999 (Ordonnance d'urgence 98) permettent le versement d'indemnités de chômage quel que soit le propriétaire de l'entreprise. Conformément à OCDE (2000), les règles devraient être clarifiées : il ne convient pas de verser autre chose que des indemnités de chômage ordinaires lorsque les licenciements interviennent dans des conditions normales du marché. Les indemnités de chômage ne devraient être que temporaires. Il faut les réduire une fois que les grandes entreprises d'État commencent à se restructurer.</p>
<p>Les autorités ne devraient pas encourager la pré-retraite et la pension d'invalidité. Ces dispositifs allègent les pressions sur les mécanismes de chômage à court terme, mais entraînent les coûts à long terme. Les prestations devraient être utilisées pour encourager la recherche d'emploi.</p>		
<p>Les politiques sociales devraient encourager un allongement de la durée des études.</p>		
<p>Les politiques actives du marché du travail devraient viser avant tout la fourniture de conseils et l'aide à la recherche d'emploi.</p>	<p>(+/-) Les politiques actives du marché du travail ont une portée limitée.</p>	<p>(+) La nécessité de services de conseil et de placement s'est accrue avec le versement d'indemnités de chômage. Les autres programmes actifs du marché du travail ne sont mis en œuvre que sur une petite échelle, comme l'OCDE l'a recommandé.</p>

Tableau I. **Résumé du suivi des recommandations adressées précédemment par l'OCDE à la Roumanie** (suite)

Résumé des recommandations de OCDE (1993) et OCDE (1998)	Suivi des recommandations de 1993 dans l' <i>Étude économique</i> de 1998	Suivi dans l' <i>Étude économique</i> 2002
Pour soulager la misère extrême, il ne faut pas privilégier uniquement les allocations familiales.	(-) Les principales mesures sociales accompagnant le plan de stabilisation de 1997 ont été l'indexation des prestations de faible montant et les allocations familiales.	(+/-) Un grand nombre de communes ne mettent pas en œuvre le système d'aide sociale assujetti à des conditions de ressources, par manque de moyens ou parce qu'elles ont des priorités différentes. L'OCDE (2000) a noté qu'un tel système est utile en dernier recours, mais qu'il doit aussi être appliqué de façon efficace. L'aide sociale en nature, comme les soupes populaires, est utile entre temps.

N.B. : (+) indique une amélioration qualitative et (-) pas d'amélioration ; (+/-) indique un développement mitigé.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Le point sur la transition et les grandes orientations	27
La transition : le deuxième choc de 1997-99	27
Coordination des politiques pendant la transition	30
Évolution économique et politique récente	35
Retour aux dilemmes de 1997 ?	40
II. Stabilisation macroéconomique et financière	43
Le cadre de la politique budgétaire s'est amélioré	43
Assainissement du cadre de la politique monétaire	56
La cohérence des politiques s'impose	64
Enjeux futurs	64
Renforcer le cadre macroéconomique : la restructuration du secteur bancaire a enfin commencé	67
III. Sortie	71
La restructuration du secteur des grandes entreprises a pris du retard	71
L'absence de restructuration favorise une indiscipline financière généralisée	74
Les problèmes spécifiques du secteur de l'énergie	86
Progrès récents dans la restructuration du secteur de l'énergie	89
La privatisation devrait s'accélérer, mais la restructuration prendra du temps	94
La restructuration, et en particulier la liquidation, est problématique en raison de pressions sociales et politiques	96
IV. Entrée	101
Le nouveau secteur privé et les PME jouent un rôle crucial dans la création d'emplois et les exportations	101
L'environnement des entreprises doit être amélioré	104
Notes	120
Bibliographie	123
<i>Annexe.</i> Données utilisées pour construire les indicateurs de la réglementation électronique	126
Annexe statistique	141

Encadrés

1. Le plan de stabilisation de 1997	28
2. Chronologie des principaux événements politiques récents en Roumanie	36
3. Quelques concepts de politique économique sur le processus de réforme	41
4. La réforme fondamentale de la fonction publique roumaine	45
5. Estimation des déficits quasi budgétaires en 2000-01	53
6. Évolution des instruments de la politique monétaire	61
7. Le problème de « prédominance du budget »	62
8. Quelle était encore en 2001 l'ampleur des subventions dans l'économie roumaine ?	77
9. Nouvelle loi sur l'accélération de la privatisation	95
10. Obstacles à la restructuration et à la privatisation : les cas de <i>Tractorul</i> et <i>Roman</i>	98
11. Charge administrative pesant sur le secteur des entreprises	110

Tableaux

1. Résumé du suivi des recommandations adressées précédemment par l'OCDE à la Roumanie	17
2. Principaux indicateurs macroéconomiques, 1997-2002	29
3. Tendances de l'inflation dans les pays en transition	30
4. Structure du budget général consolidé (en pourcentage du PIB), 2001	48
5. Structure des priorités pour les dépenses publiques consolidées, par catégories fonctionnelles	49
6. Solde épargne investissement en Roumanie	51
7. Programmes budgétaires mis en œuvre dans la perspective de l'adhésion à l'UE, 2000-04	55
8. Sources de financement de la dette publique et paiements d'intérêt	57
9. Structure des actifs du système bancaire, par forme de propriété	67
10. Actifs transférés à l'Agence de restructuration des actifs	68
11. Évolution du processus de privatisation	73
12. Participation du secteur privé à l'activité économique : évolution par secteurs économiques	75
13. Participation du secteur privé à l'activité économique : comparaison avec les autres pays en transition	76
14. Évolution du total des arriérés en pourcentage du PIB	79
15. Comparaison : arriérés dans les entreprises privées et dans les entreprises d'État	81
16. Grandes entreprises d'État non rentables	84
17. Grandes <i>Régies autonomes</i> et entreprises d'État assurant un service public	85
18. Comparaison des salaires du secteur public avec la moyenne nationale	86
19. Indicateurs financiers et de résultats des entreprises du secteur énergétique	87
20. Montant total des arriérés accumulés par les principaux débiteurs auprès des entreprises du secteur de l'énergie, janvier 2002	88
21. Les principaux débiteurs des compagnies d'électricité, janvier 2002	90
22. Les principaux débiteurs des compagnies de distribution du gaz, janvier 2002	91
23. Emploi dans les entreprises non restructurées, par comté	97
24. Principaux avantages comparatifs révélés, par secteur, 1990-2001	102
25. Création nette d'emplois et d'entreprises, 1995-2000	105
26. Cadre réglementaire : Comparaison de la Roumanie et des pays de l'OCDE	108
27. Vue d'ensemble de la charge d'administration de l'impôt en Roumanie	113

28. Comparaison : perception nationale et internationale de la corruption dans les pays en transition	118
29. Comparaison : confiance dans les institutions politiques des pays en transition	119

Annexe

A1. PIB, ventilé par dépenses	142
A2. Balance des paiements	144
A3. Panorama monétaire	145
A4. Structure détaillée des échanges, 2001	146

Figures

1. Évolution du PIB dans les pays en transition	31
2. Interdépendance des politiques : un cadre pour la transition	33
3. Contributions à la croissance du PIB	37
4. Taux de croissance des exportations et des importations en dollars EU et production	39
5. Solde consolidé des administrations publiques et endettement public	47
6. Solde de l'organisme de retraite	50
7. Solde budgétaire des collectivités locales	51
8. Nombre et montants des garanties émises par l'État	58
9. Prix à la consommation	59
10. Croissance monétaire en termes réels	60
11. Taux d'intérêt et rendements des bons du Trésor	63
12. Interactions macrostructurelles affectant la politique monétaire	65
13. Taux de change réel	66
14. Ratios de résultats financiers dans le secteur bancaire	69
15. Privatisation : capital-actions vendu	72
16. Subventions directes et indirectes de l'État en Roumanie	79
17. Arriérés par type de créancier	80
18. Évolution des arriérés par forme de propriété	82
19. Modifications de la spécialisation commerciale	103
20. Nombre total d'actes juridiques adoptés chaque année	117

STATISTIQUES DE BASE DE LA ROUMANIE (2000 SAUF INDICATION CONTRAIRE)

LE PAYS

Superficie (en km ²)	238 391
Superficie agricole (en pourcentage du total)	62.3

LA POPULATION

Population (milliers, milieu d'année)	22 435	Emploi (en milliers)	8 629
Espérance de vie à la naissance :		Emploi par secteur (pourcentage du total) :	
Hommes	67	Agriculture	41
Femmes	74.2	Industrie (y compris construction)	27
Taux de mortalité infantile (pour mille naissances viables)	18.6	Services	32
Chômage recensé (pourcentage de la population active, avril 2002)	11.1		
Chômage mesuré par l'enquête sur le marché du travail (pourcentage de la population active, T4 2001)	6.4		
Nombre de bénéficiaires de pensions (sauf pension d'invalidité, milliers)	5 500		

PARLEMENT (ÉLECTIONS DE NOVEMBRE 2000)

Deux chambres :	Chambre des députés (345)	Sénat (140)
Parti démocratique et social de Roumanie	155	65
Parti de la grande Roumanie	84	37
Parti démocratique	31	13
Parti national libéral	30	13
Alliance démocratique hongroise de Roumanie	27	12
Autres	18	0

PRODUCTION

PIB (2001, en milliards de lei, prix courants)	1 154 126
PIB par tête (2001, en dollars EU à la parité de pouvoir d'achat)	6 170
Formation brute de capital fixe (2001, en pourcentage du PIB)	19

FINANCES PUBLIQUES

Solde budgétaire des administrations publiques (2001, pourcentage du PIB)	-3.3
Recettes des administrations publiques (2001, pourcentage du PIB)	30.5
Dépenses des administrations publiques (2001, pourcentage du PIB)	33.8
Dettes publiques (fin d'année, pourcentage du PIB)	29.1

COMMERCE EXTÉRIEUR ET FINANCE

Exportations de biens et services (2001, pourcentage du PIB)	33.5
Importations de biens et services (2001, pourcentage du PIB)	41.6
Réserves en devises (en millions de dollars EU, mai 2002)	6 351.5
Dettes extérieures brutes à moyen et long terme (millions de dollars EU, mai 2002)	13 017.9

LA MONNAIE

Unité monétaire : Leu	
Unité monétaire par dollar EU, moyenne journalière :	
Année 2001	29 060.9
Juin 2002	33 392.3

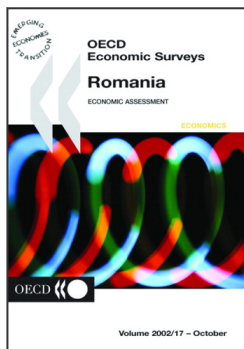
Le projet d'étude a été rédigé, au Département des affaires économiques, par Joaquim Oliveira Martins et Rudiger Ahrend, sous la supervision de Silvana Malle.

•

OECD/SIGMA et les consultantes Marie Thérèse Camilleri Gilson, Geomina Turlea et Amalia Fugaru ont apporté leur contribution. Anne Legendre et Thomas Chalaux ont apporté leur concours technique, le secrétariat étant assuré par Muriel Duluc et Caroline Abettan. L'étude a été réalisée dans le cadre du programme de travail du CCNM et a été présentée le 9 juillet 2002 au Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement..

•

Une première version de cette étude a été publiée initialement sur Internet, en anglais, sous le titre « OECD Economic Assessment 2002 Romania ». Elle est publiée maintenant sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Romania 2002

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-rou-2002-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2004), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Economic Surveys: Romania 2002*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-rou-2002-2-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.