

Bruxelles, le 5.6.2019
COM(2019) 541 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**Rapport de la Commission au Conseil relatif à la mission de surveillance renforcée
menée les 14 et 15 mars 2019 en Roumanie en vertu de l'article -11, paragraphe 2, du
règlement (CE) n° 1466/97**

Le présent rapport relatif à une mission de surveillance renforcée auprès de la Roumanie est présenté au Conseil en application de l'article -11, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1466/97¹. Les résultats provisoires de cette mission ont été communiqués préalablement aux autorités roumaines pour observations, conformément à l'article -11, paragraphe 5, de ce même règlement.

Roumanie – Procédure pour écart important Mission de surveillance renforcée, 14-15 mars 2019

Rapport

1. Introduction

La Roumanie fait l'objet d'une procédure pour écart important depuis le printemps 2017. La Roumanie a été le premier État membre à faire l'objet d'une procédure pour écart important (PEI). Cette première PEI a été lancée au printemps 2017 lorsqu'il a été constaté que la Roumanie s'était écartée de manière importante de son objectif budgétaire à moyen terme (OMT) en 2016, son déficit structurel s'étant creusé à 2,6 % du PIB, par rapport à un niveau de 0,6 % en 2015. Le 16 juin 2017, le Conseil a adressé une recommandation à la Roumanie l'invitant à réaliser un ajustement structurel de 0,5 % du PIB en 2017, soit l'exigence prévue en cas de conjoncture normale par la matrice du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. À l'automne 2017, le Conseil a conclu que la Roumanie n'avait pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à cette recommandation, les efforts du pays visant uniquement à faire en sorte que le déficit nominal ne dépasse pas la valeur de référence de 3 % du PIB. En décembre 2017, le Conseil a adressé une recommandation PEI révisée à la Roumanie, l'invitant à réaliser un ajustement structurel de 0,8 % du PIB en 2018. Au printemps 2018, le Conseil a conclu à nouveau que la Roumanie n'avait pas engagé d'action suivie d'effets. Le règlement (CE) n° 1466/97 ne prévoit pas la possibilité d'émettre plusieurs recommandations révisées dans le cadre d'une même PEI. Cette PEI a donc pris fin en juin 2018.

Immédiatement après a été lancée une nouvelle PEI liée à l'écart important enregistré par la Roumanie en 2017 par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de son objectif budgétaire à moyen terme. Dans sa recommandation du 22 juin 2018, le Conseil a demandé à la Roumanie d'adopter les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 3,3 % en 2018 et 5,1 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,8 % du PIB tant en 2018 qu'en 2019. Le 4 décembre 2018, le Conseil a conclu que les autorités n'avaient pas l'intention de donner suite à cette recommandation, leurs efforts visant uniquement à faire en sorte que le déficit nominal ne dépasse pas la valeur de référence de 3 % du PIB. Sur cette base, le Conseil

¹ Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

a adressé une recommandation révisée à la Roumanie, l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 4,5 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 1,0 % du PIB en 2019. Il a été demandé à la Roumanie de faire rapport au Conseil le 15 avril 2019 au plus tard sur l'action engagée, éventuellement dans le cadre de son programme de convergence. L'évaluation de ce rapport par la Commission est publiée dans le cadre du Semestre européen.

Le présent rapport présente les conclusions de la mission de surveillance renforcée effectuée auprès de la Roumanie les 14 et 15 mars 2019. La mission a été effectuée sur la base de l'article -11, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97. L'équipe chargée de la mission a rencontré M. Eugen Teodorovici, ministre des finances, M. Mugur Isărescu, gouverneur de la Banque nationale de Roumanie, et M. Ionuț Dumitru, chef du conseil budgétaire de Roumanie, accompagnés de leurs collaborateurs respectifs. Cette mission, comme d'autres missions similaires qui l'ont précédée, avait pour but de discuter des mesures budgétaires envisagées par les autorités, de signaler l'existence de risques budgétaires et d'encourager le respect de la recommandation PEI. Le présent rapport se fonde sur les informations obtenues avant et pendant la mission.

2. Résultats de la mission

Le déficit nominal en 2018 était proche de 3 % du PIB, ce qui signifie que l'exigence d'assainissement budgétaire pour 2018 n'a pas été respectée. Le déficit public se montait en 2018 à 2,9 % du PIB en comptabilité de caisse, soit une légère augmentation par rapport au chiffre de 2017, qui était de 2,8 %. Le déficit en termes de comptabilité d'exercice (SEC), qui est celui utilisé aux fins du pacte de stabilité et de croissance, allait être disponible le 23 avril 2019. Certains postes de recettes, comme les dividendes extraordinaires d'entreprises publiques ou les remboursements (fin 2018) de fonds de l'Union pour des projets exécutés avant 2018, ont amélioré les recettes en comptabilité de caisse, mais ne seront probablement pas inclus dans les chiffres en comptabilité d'exercice pour 2018. D'autre part, les remboursements de TVA ont été anormalement faibles en janvier 2019, ce qui a eu une incidence positive sur les recettes de 2018 en comptabilité d'exercice (grâce à la méthode d'ajustement à un mois des données de la comptabilité de caisse), mais une incidence négative pour 2019. En outre, la différence entre le matériel militaire payé et le matériel militaire livré devrait diminuer les dépenses de 2018 en comptabilité d'exercice. Le ministère des finances semblait convaincu que le déficit de 2018 en comptabilité d'exercice serait légèrement inférieur à 3 % du PIB, tandis que le conseil budgétaire a souligné un risque qu'il soit légèrement supérieur à ce seuil.

Les autorités visent un ajustement structurel marginal en 2019 et n'ont donc pas l'intention de donner suite à la recommandation PEI. Le ministre des finances a confirmé que le gouvernement n'avait pas l'intention de se conformer à la recommandation du Conseil du 4 décembre 2018. Les autorités continuent de se concentrer sur l'objectif de maintenir le déficit nominal sous le seuil de 3 % du PIB prévu par le traité, afin d'éviter le volet correctif

du pacte de stabilité et de croissance. Le Parlement a adopté le budget 2019 et la stratégie budgétaire pluriannuelle avec un retard important, le 14 mars 2019. Le budget vise un déficit en comptabilité de caisse de 2,76 % du PIB, ce qui est plus élevé que l'objectif de 2,55 % initialement proposé par le gouvernement, en raison d'une décision du Parlement visant à augmenter les dépenses sociales (allocations familiales) sans mesures compensatoires. L'objectif de déficit correspondant en comptabilité d'exercice est proche de 2,8 % du PIB. Sur la base des propres estimations du gouvernement au moment de la mission, ce déficit nominal impliquerait un ajustement structurel d'environ 0,1 % par rapport à 2018, soit nettement en deçà du chiffre recommandé par le Conseil (un ajustement structurel de 1 % du PIB).

Des risques pèsent sur la réalisation de l'objectif budgétaire pour 2019. Le ministre des finances a déclaré que l'administration fiscale (ANAF) annoncerait bientôt les mesures qui sous-tendent les projections de recettes fiscales du budget 2019. Selon le ministre des finances, le gouvernement travaille, sur le plan des recettes, à des mesures concernant les contrôles douaniers et l'établissement des prix de transfert et, sur le plan des dépenses, à un renforcement du contrôle des dépenses mensuelles des entités publiques. L'équipe chargée de la mission a rappelé au ministre que le rapport sur l'action engagée, attendu pour le 15 avril 2019, devait contenir des informations détaillées sur les mesures prévues et une quantification de l'incidence budgétaire attendue de chacune d'elles, y compris celles destinées à améliorer le respect des obligations fiscales. Selon le conseil budgétaire, les hypothèses macroéconomiques concernant le marché du travail (nombre de salariés et dynamique des salaires bruts dans le secteur privé) semblent très optimistes, ce qui pourrait signifier une surestimation des recettes provenant des cotisations sociales. En outre, le budget table sur une amélioration significative du respect des obligations en matière de TVA sans présenter de mesures spécifiques qui aideraient à cette amélioration. Le conseil budgétaire a ajouté que, sur le plan des dépenses, les pensions et la contribution à l'UE semblent être sous-estimées. D'autre part, le budget n'inclut pas les recettes de la nouvelle taxe sur les actifs bancaires, ni la réorientation de cotisations sociales depuis le deuxième pilier du système de retraites. Le conseil budgétaire a avancé que, dans l'hypothèse de politiques budgétaires et des finances publiques inchangées, la balance des risques penchait très fortement vers des déficits beaucoup plus élevés qu'envisagé par le gouvernement et nettement supérieurs à la valeur de référence de 3 % du PIB fixée par le traité.

La nouvelle loi sur les retraites crée un important aléa haussier pour le déficit budgétaire de 2020 et des années suivantes. Le ministre des finances a déclaré que le gouvernement prévoyait un ajustement budgétaire pour 2020 et les années suivantes. La stratégie budgétaire pluriannuelle qui accompagne le budget 2019 vise un déficit nominal de 2,3 % du PIB en 2020 et de 2,0 % du PIB en 2021. Cependant, le conseil budgétaire a exprimé des préoccupations quant à l'incidence budgétaire de la loi sur les retraites adoptée fin 2018. Elle relève le point de retraite (le principal paramètre utilisé pour l'indexation des pensions de retraite) de 15 % en septembre 2019 et de 40 % en septembre 2020. Cette loi révisé également à la hausse d'autres paramètres des retraites à partir de 2021. Le conseil

budgetaire prévoit dès lors que le déficit nominal augmente à environ 4 % du PIB en 2020 et passe au-dessus de 5 % du PIB en 2021, une tendance similaire à celle qui ressort des projections de la Commission, mais qui contraste avec l'objectif du ministère des finances de réaliser un ajustement budgétaire au cours de ces années-là.

Les autorités travaillent à des modifications de la nouvelle taxe sur les actifs bancaires.

Fin décembre 2018, le gouvernement a adopté une ordonnance d'urgence (GEO 114/2018) contenant plusieurs mesures budgétaires, dont une taxe sur les actifs des banques, des modifications substantielles du deuxième pilier du système de retraites et des taxes sur les entreprises des secteurs de l'énergie et des télécommunications. La nouvelle taxe sur les actifs bancaires (que le gouvernement appelle «taxe sur l'avidité») est prélevée sur le total de l'actif et est liée au niveau du taux d'intérêt interbancaire (ROBOR). L'équipe chargée de la mission a fait part de ses préoccupations quant au fait que cette taxe mettrait à l'épreuve la stabilité financière, ferait baisser l'intermédiation du secteur bancaire et aurait une incidence indirecte sur la bonne conduite de la politique monétaire. Le ministre des finances a informé l'équipe que, à la suite de discussions avec les parties prenantes, la taxe sur les actifs bancaires serait modifiée avant la fin du mois de mars. La Banque nationale de Roumanie partageait les préoccupations de la Commission quant à cette taxe et a confirmé que celle-ci pourrait faire l'objet de modifications qui atténueraient ses effets négatifs.

Le gouvernement pourrait modifier de récentes mesures qui affaiblissent le deuxième pilier du système de retraites.

Sur la base d'une réforme systémique introduite en 2008, une part des cotisations de sécurité sociale est placée sur des comptes individuels capitalisés (régime à cotisations définies) au sein de fonds de retraite privés (deuxième pilier du système de retraites). Les cotisations du deuxième pilier, qui, selon la réforme initiale, devaient être progressivement portées à 6 % des salaires bruts pour 2016, étaient de 5,1 % seulement en 2017 et ont été ramenées à 3,75 % en 2018. L'ordonnance 114/2018 a introduit de nouvelles modifications ayant une incidence très large. Elle a rendu le deuxième pilier facultatif, les salariés ayant désormais la possibilité d'en sortir après cinq ans de cotisation et de transférer leurs futures cotisations au premier pilier. Les entreprises du secteur de la construction peuvent totalement exempter leurs salariés de cotiser au deuxième pilier. L'ordonnance a également considérablement relevé les exigences minimales de fonds propres pour les sociétés de gestion de fonds de pension, bien au-delà des exigences applicables dans les autres États membres, et a réduit les frais administratifs prélevés sur les cotisations brutes. Ces modifications rendent très imprévisible l'environnement opérationnel des sociétés de gestion de fonds de pension et ont une incidence négative sur leurs résultats financiers. Les sept sociétés de gestion actives en Roumanie ont toutes à un moment ou l'autre annoncé qu'elles envisageaient de quitter le marché. Au cours de la mission, le ministre des finances a déclaré que le gouvernement discutait avec les parties prenantes et que le nouveau niveau des frais administratifs et les nouvelles exigences de fonds propres pourraient être modifiés. L'équipe chargée de la mission a souligné l'importance de la prévisibilité dans l'élaboration des politiques.

Le projet du gouvernement de créer un Fonds souverain de développement et d'investissement (FSDI) progresse. Le 8 mars 2019, le gouvernement a adopté une décision portant création du FSDI. Le FSDI détiendra un assortiment de titres à court terme et de participations dans certaines des entreprises publiques les plus rentables de Roumanie, dans l'objectif déclaré de générer des revenus pour contribuer au financement de l'investissement intérieur. L'équipe chargée de la mission a réitéré les inquiétudes de la Commission concernant le FSDI. Ces inquiétudes concernent notamment i) la mesure dans laquelle des règles de gouvernance d'entreprise seront appliquées au FSDI lui-même et aux entreprises publiques de son portefeuille; ii) l'absence de stratégie d'investissement claire et iii) les risques pour le budget de l'État. L'équipe a rappelé que, si le FSDI est classé hors du secteur des administrations publiques, le solde des administrations publiques diminuera en raison de la perte des dividendes d'entreprises publiques transférés au FSDI (se montant à environ 0,4–0,5 % du PIB par an). Le ministre a précisé que le FSDI ne serait pas créé avant la mi-2019 et que le déficit de 2019 ne subirait donc pas le plein effet de la perte de ces dividendes.