



Bruxelles, le 20.11.2019
COM(2019) 910 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**Rapport de la Commission au Conseil relatif à la mission de surveillance renforcée
menée le 25 septembre 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, 25 septembre 2019
Rapport

1. Introduction

La Roumanie fait l'objet d'une procédure pour écart important depuis le printemps 2017. En juin 2017 et en juin 2018, le Conseil a constaté, conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité, qu'il y avait eu en Roumanie, respectivement en 2016 et en 2017, un écart important observé par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme et par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de cet objectif. Le Conseil a adressé à la Roumanie des recommandations l'invitant à prendre les mesures nécessaires en termes de politiques pour remédier à ces écarts. Les deux recommandations ont été révisées six mois plus tard, lorsque le Conseil a constaté que la Roumanie n'avait pas engagé d'action suivie d'effets en réponse aux recommandations de juin. La Roumanie n'a pas engagé non plus d'action pour tenir compte des recommandations révisées².

Eu égard à l'écart important observé en 2018, une nouvelle procédure pour écart important a été lancée au printemps 2019. Le 5 juin 2019, la Commission a adressé un avertissement à la Roumanie pour lui signaler qu'en 2018, elle s'était de nouveau écartée de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de son objectif budgétaire à moyen terme, et a proposé au Conseil de lancer une nouvelle procédure pour écart important. Dans sa nouvelle recommandation, approuvée le 14 juin, le Conseil a demandé à la Roumanie de prendre les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 4,5 % en 2019 et 5,1 % en 2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 1,0 % du PIB en 2019 et de 0,75 % du PIB en 2020.

Le présent rapport expose les conclusions de la mission de surveillance renforcée effectuée auprès de la Roumanie le 25 septembre 2019. La mission a été effectuée sur la base de l'article -11, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97. L'équipe qui en a été chargée a rencontré M^{me} Daniela Pescaru et M. Tiberiu Valentin Mavrodin, secrétaires d'État au ministère des finances, M^{me} Mirela Călugăreanu, directrice de l'administration fiscale (ANAF), M. Mugur Isărescu, gouverneur de la Banque nationale de Roumanie, et M. Daniel Dăianu, président 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 souligner l'existence de risques budgétaires et d'encourager le respect de la recommandation au titre

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).

² Les recommandations du Conseil et les autres documents utiles relatifs à la procédure pour écart important sont disponibles à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm/significant-deviation-procedure_en#romania

de la procédure pour écart important. Le présent rapport se fonde sur les informations obtenues avant et pendant la mission.

2. Résultats de la mission

Les autorités n'ont pas l'intention de donner suite à la recommandation au titre de la procédure pour écart important. Les représentants du ministère des finances ont expliqué que le gouvernement ne prévoyait pas d'ajustement structurel en 2019 ni en 2020. Les autorités roumaines continuent de se concentrer sur le maintien du déficit nominal sous la valeur de référence de 3 % du PIB fixée par le traité, afin d'éviter le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. La modification du budget de 2019, adoptée en août 2019, maintient l'objectif d'un déficit nominal de 2,76 % du PIB en termes nominaux (2,78 % du PIB en termes SEC). Le gouvernement roumain a déjà approuvé les plafonds de dépenses pour le budget 2020 à venir et a fourni des estimations pour le moyen terme. Les objectifs fixés pour le déficit nominal sont les suivants: 2,92 % du PIB en 2020, 2,99 % en 2021, 2,74 % en 2022 et 2,40 % en 2023. Le ministère n'a pas fourni les objectifs concernant le déficit structurel pendant la mission, mais a expliqué que, compte tenu des objectifs de déficit nominal ci-dessus, l'ajustement structurel ne débiterait qu'en 2022. Les ministères chefs de file préparent des plans de dépenses concrets dans le respect des plafonds de dépenses approuvés.

Des risques pèsent sur la réalisation de l'objectif budgétaire pour 2019. Au cours de la période janvier-août 2019, le déficit public en termes nominaux a été supérieur de 0,6 point de pourcentage à ce qu'il était au cours de la même période l'année précédente (sur l'ensemble de l'année 2018, il s'est élevé à 2,9 % du PIB). Selon le conseil budgétaire, les risques de dépassement de l'objectif de déficit fixé pour 2019, et même de la valeur de référence de 3 % du PIB fixée par le traité, sont importants, en raison de la surestimation des recettes (en particulier celles provenant de la TVA et des cotisations sociales) et de la sous-estimation des dépenses consacrées aux prestations sociales et aux biens et services. Le conseil budgétaire estime que si aucune mesure compensatoire supplémentaire crédible n'est adoptée, le déficit budgétaire pourrait être compris entre 3,4 % et 3,7 % du PIB en 2019. Il a fait remarquer que le gouvernement essaiera probablement de maîtriser le déficit nominal en réduisant l'investissement public, déjà proche de niveaux planchers historiques, et en adoptant d'autres mesures ayant une incidence moindre.

La nouvelle loi sur les retraites crée un important aléa haussier pour le déficit public de 2020 et des années suivantes. La loi, en vigueur depuis juin 2019, prévoit des relèvements annuels ponctuels importants du point de retraite (le principal paramètre utilisé pour l'indexation des pensions de vieillesse) sur la période 2019-2021, notamment une hausse de 40 % en septembre 2020. Elle prévoit également des modifications généreuses de la formule normale d'indexation des retraites et une révision à la hausse des pensions existantes à partir de 2022. Selon les estimations officielles du gouvernement figurant dans l'exposé des motifs qui l'accompagne, la loi accroîtra les dépenses publiques de 0,8 % du PIB en 2019, de 2,3 % du PIB en 2020 et de 4,9 % du PIB en 2021, par rapport au niveau nominal de 2018. Les représentants du ministère des finances ont indiqué que la stratégie budgétaire pour les années à venir laisse une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour faire face à ces coûts, grâce à une amélioration du respect des obligations fiscales et à des gels de dépenses. Ils ont proposé de communiquer des informations précises sur ces points lors de la prochaine visite de la Commission, préalable à ses prévisions. Les participants à la mission ont souligné que la manière dont la nouvelle loi sur les retraites (en particulier la hausse des retraites de 40 %) pourra être appliquée sans changer son calendrier de mise en œuvre n'est pas claire. Selon le conseil budgétaire et la Banque

nationale de Roumanie, la mise en œuvre de la loi sur les retraites suivant le calendrier arrêté n'est pas compatible avec le maintien du déficit nominal sous la valeur de référence de 3 % du PIB fixée par le traité.

La directrice de l'administration fiscale (ANF) a exposé les actions planifiées et les objectifs fixés pour accroître le recouvrement des impôts. Sont notamment prévus la désignation d'un nouveau conseil consultatif, la simplification des déclarations et des paiements d'impôts, des mesures concernant les prix de transfert, l'élaboration de critères pour un traitement différencié des contribuables en fonction du risque budgétaire, la réaffectation de ressources de l'administration fiscale (ANAF) vers les antennes régionales qui en ont le plus besoin (Bucarest, par exemple), de nouveaux contrôles fiscaux fondés sur une analyse intégrée des risques, l'agrégation et l'analyse des données recueillies par les caisses enregistreuses électroniques, la numérisation renforcée de l'administration fiscale (ANAF), l'élaboration d'un système de suivi des marchandises transportées et une estimation de l'écart de TVA. Les participants à la mission ont salué ces efforts, tout en avertissant que l'amélioration du respect des obligations fiscales ne se fera pas en un jour et qu'en tout état de cause, cela pourrait ne pas suffire pour financer les hausses des retraites prévues par la loi. Le conseil budgétaire considère que, dans un souci de prudence budgétaire, l'incidence budgétaire positive potentielle des mesures visant à améliorer le recouvrement des impôts ne devrait pas être prise en compte ex ante dans la projection des recettes budgétaires.

Le conseil budgétaire s'est dit préoccupé par la structure des finances publiques et la Banque nationale de Roumanie a fait part de ses inquiétudes concernant l'incidence des déficits budgétaires sur la politique monétaire. Le conseil budgétaire craint que les recettes budgétaires ne soient pas suffisantes pour financer les dépenses publiques nécessaires. Les rentrées fiscales sont très faibles, en raison de taux d'imposition légaux peu élevés et d'un respect des obligations fiscales qui laisse à désirer, comme en atteste l'écart de TVA élevé. La Roumanie devrait s'inspirer des bonnes pratiques mises en œuvre par d'autres pays de la région, comme la Bulgarie et la Pologne, pour améliorer le recouvrement des impôts. La Banque nationale de Roumanie soutient cette analyse et estime que la faiblesse des rentrées fiscales et la faible qualité des dépenses publiques constituent les principaux problèmes structurels des finances publiques. Elle est préoccupée par le fait que les déficits budgétaires importants et une politique budgétaire expansionniste compliquent le pilotage de la politique monétaire.