



Bruxelles, le 24.10.2017
COM(2017) 629 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Rapport de la Commission au Conseil relatif à la mission de surveillance renforcée en Roumanie, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97

Le présent rapport relatif à une mission de surveillance renforcée en Roumanie est transmis au Conseil, conformément à 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, 26-27 septembre 2017

Rapport

1. Introduction

En raison de l'écart important observé en 2016 par rapport à son objectif budgétaire à moyen terme (OMT), la Roumanie fait l'objet d'une procédure pour écart important (PEI) depuis le printemps 2017. Son déficit structurel, qui était inférieur à 1 % en 2015, a augmenté pour atteindre 2,5 % du PIB en 2016, en raison de réductions significatives de la fiscalité indirecte et d'augmentations des salaires du secteur public. En conséquence, le 22 mai 2017, la Commission a adressé un avertissement à la Roumanie et proposé au Conseil d'engager une procédure pour écart important à l'égard de cet État membre. Dans sa recommandation PEI, approuvée le 16 juin 2017, le Conseil a invité la Roumanie à prendre les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 3,3 % en 2017. Cela correspond à un ajustement structurel annuel de 0,5 % du PIB – l'effort minimum requis dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance – et se traduit par la nécessité d'adopter des mesures correctives qui, par rapport au scénario de base figurant dans les prévisions économiques du printemps 2017 de la Commission, représentent 1,8 % du PIB. Comme elle y était invitée, la Roumanie a fait rapport au Conseil avant le 15 octobre 2017 sur les mesures prises pour donner suite à sa recommandation. La Commission évalue actuellement le contenu de ce rapport.

La mission de surveillance renforcée de la Commission a eu lieu les 26 et 27 septembre 2017. Elle a été effectuée sur la base de l'article -11, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97. Les membres de la mission se sont entretenus avec le ministre des finances Ionuț Mișa, le gouverneur de la Banque nationale de Roumanie Mugur Isărescu, les membres du conseil budgétaire de la Roumanie et les membres des commissions budgétaires du parlement roumain. Leur objectif était de prendre connaissance dans le détail des mesures budgétaires envisagées par les autorités roumaines, d'accroître la visibilité des risques budgétaires et d'encourager le respect du pacte de stabilité et de croissance. Les évolutions budgétaires et l'exécution du budget en 2017 ont également été évaluées dans le cadre de la mission.

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. Résultats de la mission

Il semble que les autorités roumaines n'aient pas l'intention de donner suite à la recommandation PEI. Le ministre des finances a confirmé que, pour 2017, l'objectif restait un déficit nominal de 3 % du PIB au maximum et qu'un ajustement structurel n'était pas une priorité. Dans la correction budgétaire 2017, adoptée par le gouvernement à la mi-septembre 2017, l'objectif de déficit nominal a été maintenu à 2,96 % du PIB, malgré l'amélioration des projections macroéconomiques qui le sous-tendent. Cela laisse présumer une détérioration du déficit structurel sous-jacent par rapport au budget initial de 2017, qui prévoyait déjà une orientation budgétaire expansionniste. Le ministre des finances a fait valoir que la recommandation PEI arrivait tard dans l'année, ce qui ne laisse que peu de possibilités de mettre en œuvre l'ajustement structurel recommandé.

La correction budgétaire 2017 adoptée récemment soulève également des inquiétudes quant à la qualité des finances publiques. Les principaux éléments de la correction budgétaire sont: i) une révision à la hausse de la croissance du PIB de 5,2 % à 5,6 %, ii) la décision de maintenir l'objectif de déficit public (nominal) à 2,96 % du PIB, iii) une révision à la baisse des recettes fiscales (en raison d'une révision à la baisse de la TVA et de l'impôt sur les sociétés), iv) une révision à la hausse des cotisations sociales et des recettes non fiscales (en l'occurrence, les dividendes des entreprises publiques, dont la hausse est due en partie à une nouvelle demande de dividendes sur des bénéfices non distribués les années précédentes), v) sur le plan des dépenses, la réduction des dépenses en capital d'environ 25 % et vi) l'augmentation des salaires du secteur public ainsi que des prestations sociales. En ce qui concerne la composition du budget, la Roumanie a adopté des politiques qui favorisent la consommation sur le court terme (baisses d'impôts indirects, augmentations des salaires du secteur public) et qui sont difficilement réversibles, plutôt que des politiques visant à stimuler la croissance économique à long terme, telles que des mesures qui permettraient d'améliorer l'absorption des fonds de l'UE ou la qualité de l'investissement public.

Les autorités ont l'intention de maintenir un déficit nominal de 3 % du PIB en 2018. Le ministre des finances a annoncé deux objectifs pour cette année-là: un objectif principal consistant à maintenir un déficit nominal de 3 % du PIB et un objectif secondaire de réduction du déficit structurel de 0,5 % du PIB. Les membres de la mission ont observé que, compte tenu de l'écart de production positif et croissant, le maintien du déficit nominal à 3 % du PIB en 2018 signifierait une détérioration de la position budgétaire structurelle.

Selon les projections de la Commission, et le scénario habituel de politiques inchangées, le déficit nominal devrait augmenter en 2018 et dépasser largement les 3 % du PIB, sous l'effet de nouvelles augmentations significatives des salaires du secteur public. En juin 2017, le parlement roumain a approuvé la loi unifiée sur les salaires. Cette loi vise à harmoniser les grilles de salaires du secteur public, qui sont actuellement fragmentées, et fixe le salaire pour chaque poste de la fonction publique. Elle définit la voie à suivre pour atteindre cet objectif et prévoit que le nouveau système de rémunération sera pleinement mis en œuvre en 2022. Tous les fonctionnaires nationaux verront leur salaire augmenter de 25 % en janvier 2018 et bénéficieront d'augmentations annuelles représentant 25 % de la différence entre le salaire de janvier 2018 et l'objectif salarial de 2022. Les secteurs de la santé et de

l'éducation bénéficieront de hausses supplémentaires en 2018, en plus de l'augmentation générale de 25 % de janvier 2018. En conséquence, sur la base du scénario de politiques inchangées, le déficit nominal devrait augmenter pour s'établir bien au-dessus de 3 % du PIB, et peut-être même dépasser légèrement 4 % du PIB (les prévisions d'automne fourniront une estimation plus précise). Si elles veulent pouvoir atteindre les objectifs annoncés pour 2018, et a fortiori respecter les dispositions du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, les autorités devront donc prendre des mesures supplémentaires.

Les autorités prévoient de transférer les cotisations sociales entièrement vers les salariés afin d'atténuer l'incidence budgétaire de la loi unifiée sur les salaires. Leur intention est de relever le taux des cotisations sociales payées par les salariés sur leur rémunération brute. Le gouvernement prévoit d'assortir ce transfert d'une réduction à 36 % du taux global des cotisations sociales (les taux actuels étant de 22,75 % pour les employeurs et de 16,5 % pour les salariés) et de réduire le taux de l'impôt sur le revenu de 16 % à 12 % ou 10 %. Par ailleurs, le gouvernement cherche une solution juridique qui permette aux employeurs du secteur privé d'augmenter les salaires bruts de leurs salariés de façon que leurs salaires nets ne souffrent pas du transfert des cotisations sociales.

Le gouvernement envisage aussi de revenir sur la réforme des retraites de 2008, qui a mis en place le deuxième pilier du système de retraites. Les autorités envisagent une réduction des transferts des cotisations sociales vers le deuxième pilier des retraites, qui, en vertu des règles du système européen des comptes (SEC), est classé en dehors du secteur des administrations publiques. Ces transferts s'élèvent à environ 0,8 % du PIB par an. Une telle mesure permettrait de réduire le déficit budgétaire sur le court terme. Toutefois, ce gain budgétaire s'estomperait sur le long terme car la réaffectation des cotisations sociales du deuxième pilier s'accompagnerait de l'obligation de verser des pensions de retraite dans le futur. En outre, ce revirement pourrait avoir des conséquences négatives pour la viabilité du système de retraites, ainsi que pour le développement des marchés de capitaux. Les membres de la mission ont mis en garde contre une adoption hâtive de ces modifications profondes du système de retraites, qui ont été décidées sans véritable analyse et sont motivées uniquement par une réduction à court terme du déficit. La nationalisation des actifs accumulés dans le cadre du deuxième pilier, qui, en vertu des règles du SEC, n'aurait pas d'incidence sur le déficit public, ne semble pas être envisagée à ce stade.

La mission a également examiné le mécanisme de paiement scindé de la TVA adopté récemment. À la fin du mois d'août 2017, le gouvernement a adopté une ordonnance d'urgence modifiant le code fiscal. L'ordonnance, qui vise à améliorer le respect des obligations fiscales, impose à tous les assujettis à la TVA de tenir une comptabilité distincte aux fins de la TVA à partir de janvier 2018. Les membres de la mission ont souligné que l'adoption de ce mécanisme obligatoire pourrait nécessiter une dérogation préalable à la directive TVA². Le ministère des finances a contesté la nécessité d'une dérogation et a soutenu que la Commission ne disposait pas d'informations exactes sur cette mesure.

² Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

La Banque nationale de Roumanie a confirmé la politique budgétaire procyclique, ce qui renforce les préoccupations exprimées par la Commission concernant l'actuel dosage macroéconomique. La Roumanie connaît une importante reprise économique. Le moment est donc opportun pour reconstituer les réserves budgétaires afin de pouvoir faire face à une récession. Toutefois, la position budgétaire de la Roumanie est fortement expansionniste. De ce point de vue, la politique budgétaire du pays semble peu prudente et conditionne fortement la politique monétaire.

Les membres de la mission ont procédé à un échange de vues avec des membres des commissions du budget et de la politique budgétaire du parlement roumain. Les membres de la coalition au pouvoir et de l'opposition ont exprimé leurs préoccupations communes sur la composition du budget, notamment en ce qui concerne les réductions de l'investissement public et leur impact sur la croissance à long terme. Le président des commissions conjointes semble considérer qu'il est nécessaire de réorienter la politique budgétaire et d'entamer un ajustement structurel en 2018.

Le conseil budgétaire partage les préoccupations de la Commission en ce qui concerne les perspectives budgétaires. Selon lui, le déficit structurel connaîtra une forte dégradation en 2018 et le déficit nominal dépassera le seuil de 3 % du PIB en l'absence de mesures fiscales compensatoires.

ANNEXE STATISTIQUE

(données prévisionnelles fondées sur les prévisions du printemps 2017 de la Commission)³

Tableau 1: Aperçu des principaux indicateurs économiques 2009-2018

Principaux indicateurs économiques										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
Produit intérieur brut	<i>(variation annuelle en pourcentage, sauf indication contraire)</i>									
PIB nominal (en milliards de RON)	511	534	565	595	637	668	711	761	806	860
PIB réel	-7.1	-0.8	1.1	0.6	3.5	3.1	3.9	4.8	4.3	3.7
Consommation privée	-10.1	1.0	0.8	1.2	0.7	4.7	6.0	7.4	7.5	5.6
Consommation publique	3.7	-4.9	0.6	0.4	-4.6	0.8	0.1	4.5	3.7	3.0
Formation brute de capital fixe	-36.6	-2.4	2.9	0.1	-5.4	3.2	8.3	-3.3	0.7	3.2
Exportations	-5.3	15.2	11.9	1.0	19.7	8.0	5.4	8.3	6.9	6.2
Importations	-20.7	12.6	10.2	-1.8	8.8	8.7	9.2	9.8	9.3	8.1
Contribution à la croissance du PIB										
Demande intérieure	-19.9	-0.9	1.4	0.9	-1.7	3.8	5.7	4.4	5.3	4.7
Stocks	5.9	0.2	-0.2	-1.4	1.6	-0.3	-0.2	1.1	0.3	0.0
Exportations nettes	6.9	-0.1	-0.1	1.1	3.6	-0.3	-1.6	-0.7	-0.5	-0.3
Prix										
Inflation IPCH (moyenne)	5.6	6.1	5.8	3.4	3.2	1.4	-0.4	-1.1	1.1	3.0
Inflation IPCH (en fin d'année, trimestrielle)	4.5	7.8	3.4	4.7	1.3	1.4	-1.0	-0.1	2.0	3.0
Marché du travail										
Emploi total	9181	9156	9082	8645	8569	8635	8558	8481	8543	8573
Taux de chômage (harmonisé:15-74)	6.5	7.0	7.2	6.8	7.1	6.8	6.8	5.9	5.4	5.3
Comptes des administrations publiques	<i>(en pourcentage du PIB)</i>									
Déficit public, comptabilité de caisse **	-7.1	-6.3	-4.2	-2.5	-2.5	-1.7	-1.4	-2.4	-3.0	-3.0
Déficit public, définition SEC2010	-9.5	-6.9	-5.4	-3.7	-2.1	-1.4	-0.8	-3.0	-3.5	-3.7
Dette brute, administrations publiques, définition SEC20	23.2	29.9	34.2	37.3	37.8	39.4	38.0	37.6	39.3	40.9
Balance des paiements	<i>(en pourcentage du PIB)</i>									
Balance courante ***	-4.1	-4.5	-4.4	-4.2	-0.6	-0.1	-0.6	-2.4	-2.8	-2.9
Balance commerciale***	-6.4	-6.1	-5.6	-5.0	-0.8	-0.4	-0.6	-0.9	-1.9	-2.3
Balance des capitaux et des opérations financières	-3.9	-4.2	-3.0	-1.1	3.3	4.7	3.9	3.4	s.o.	s.o.
Solde des IDE	-2.8	-1.8	-1.3	-1.9	-2.0	-1.8	-1.8	-2.7	s.o.	s.o.
Position extérieure globale nette	-62.1	-62.3	-64.2	-67.9	-61.7	-56.8	-51.1	n.a.	s.o.	s.o.
Réserves de change (en milliards d'EUR)	28.3	32.4	33.2	31.2	32.5	32.2	32.2	34.2	s.o.	s.o.
Dette extérieure brute	67.4	72.9	74.1	74.7	68.0	63.0	56.5	54.7	s.o.	s.o.
Évolution de la politique monétaire et des taux de change										
Agrégat monétaire large M3 (variation annuelle en %, fin	9.0	6.9	6.6	2.7	8.8	8.4	9.3	9.7	12.2	s.o.
Taux de politique monétaire de la BNR (en %, fin de péri	8.00	6.25	6.00	5.25	4.00	2.75	1.75	1.75	1.75	s.o.
Taux de change (lei/eur, fin de période)	4.24	4.26	4.32	4.44	4.47	4.48	4.52	4.54	4.54	s.o.
TCER (déflateur des coûts salariaux unitaires, variation €	6.76	0.99	-6.54	-5.14	0.86	3.43	-6.45	1.12	s.o.	s.o.

Notes:

* Prévisions ou derniers chiffres

** Les chiffres de 2017 et 2018 sont des projections des autorités roumaines.

*** La balance courante et la balance commerciale sont calculées selon les dernières prévisions de la Commission basées sur les données des comptes nationaux.

Sources: BNR, Commission européenne

³ Les prévisions de la Commission seront mises à jour en novembre 2017.

Tableau 2: Comptes des administrations publiques 2015-2018

	Code SEC	2015	2016	2017*	2018*
1. Impôt sur la production et les importations	D2	13.3	11.3	10.5	10.5
2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	D5	6.6	6.5	6.4	6.6
2a. - dont ceux payés par les ménages et les ISBLSM		3.6	3.6	3.5	3.5
2b. - dont ceux payés par les sociétés		3.0	2.9	2.9	3.0
3. Cotisations sociales	D61	8.1	8.1	8.5	8.4
4. Ventes et autres recettes courantes		4.4	4.3	3.7	3.9
5. Total des recettes courantes (1+2+3+4)		32.4	30.2	29.1	29.4
6. Rémunération des salariés	D1	7.7	8.2	8.7	8.7
7. Consommation intermédiaire	P2	5.7	5.3	5.2	5.2
8. Transferts sociaux en nature fournis par l'intermédiaire de producteurs marchands		0.9	0.9	0.9	0.9
9. Transferts sociaux autres qu'en nature	D62	10.6	10.7	11.1	11.3
10. Intérêt	D41	1.6	1.5	1.6	1.6
11. Subventions	D3	0.5	0.4	0.4	0.4
12. Autres dépenses courantes		2.5	2.5	1.9	2.2
13. Total dépenses courantes (6+7+8+9+10+11+12)		29.4	29.5	29.7	30.3
14. Épargne brute (5-13)	B8g	2.9	0.7	-0.6	-0.9
15. Transferts en capital reçus	D9	2.7	1.5	1.6	2.1
16. Formation brute de capital fixe	P51	5.2	3.6	3.5	3.9
17. Autres dépenses en capital		1.2	1.6	1.0	1.0
18. Total des recettes publiques (5+15)	TR	35.0	31.7	30.6	31.5
19. Total des dépenses publiques (13+16+17)	TE	35.8	34.7	34.1	35.2
20. Capacité (+) / besoin de financement (-) (18-19)	EDP B9	-0.8	-3.0	-3.5	-3.7

Note:

* Prévisions du printemps 2017 de la Commission européenne

Source: Commission européenne, prévisions de l'hiver 2017

Tableau 3: Ajustement conjoncturel du solde des administrations publiques

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
Solde des administrations publiques (SEC-2010)	-9.5	-6.9	-5.4	-3.7	-2.1	-1.4	-0.8	-3.0	-3.5	-3.7
Solde primaire	-8.0	-5.4	-3.8	-1.9	-0.3	0.3	0.9	-1.5	-2.0	-2.0
Solde corrigé des variations conjoncturelles	-8.8	-5.5	-4.1	-2.0	-1.0	-0.5	-0.3	-3.0	-3.8	-3.9
Solde primaire corrigé des variations conjoncturelles	-7.3	-4.0	-2.5	-0.2	0.8	1.1	1.3	-1.5	-2.2	-2.3
Solde structurel des administrations publiques		-5.6	-2.9	-2.5	-1.0	-0.6	-0.6	-2.6	-3.9	-4.0
Croissance du PIB	-7.1	-0.8	1.1	0.6	3.5	3.1	3.9	4.8	4.3	3.7
Croissance potentielle	1.9	1.3	1.1	1.8	1.7	2.1	2.8	3.5	3.5	3.6
Écart de production	-2.0	-4.0	-4.0	-5.0	-3.3	-2.4	-1.3	-0.1	0.7	0.8

Note:

* Prévisions du printemps 2017 de la Commission européenne

Source: Commission européenne