COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.5.2015
COM(2015) 272 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Roumanie pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Roumanie pour 2015

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Roumanie pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Roumanie pour 2015

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) nº 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[1], et notamment son article 9, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques[2], et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne[3],

vu les résolutions du Parlement européen[4],

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

(1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi, fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées».

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2015) 272
4 P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 8 juillet 2014, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Roumanie pour 2014 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Roumanie pour 2014.

(4) Le 28 novembre 2014, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance[5], qui marque le lancement du semestre européen 2015 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[6], dans lequel la Roumanie a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

(5) Le 18 décembre 2014, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stimulation de l'investissement, l'accélération des réformes structurelles et l'assainissement budgétaire responsable et propice à la croissance.

(6) Le 26 février 2015, la Commission a publié son rapport 2015 pour la Roumanie[7]. Elle y évaluait les progrès accomplis par la Roumanie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées le 8 juillet 2014. Le rapport incluait également les résultats du bilan approfondi réalisé conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. L'analyse de la Commission l'a menée à conclure que la Roumanie connaît des déséquilibres macroéconomiques, qui requièrent l'adoption de mesures et une surveillance. Les déséquilibres externes et internes ont été considérablement réduits dans le cadre des trois programmes consécutifs UE-FMI. Toutefois, les risques inhérents à la position extérieure nette assez largement débitrice de la Roumanie et la faiblesse de ses capacités d'exportation à moyen terme méritent l'attention. Des vulnérabilités internes et externes persistent dans le secteur bancaire.

(7) Le 30 avril 2015, la Roumanie a présenté son programme national de réforme pour 2015 et son programme de convergence pour 2015. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(8) Le 22 octobre 2013, le Conseil a adopté la décision 2013/531/UE[8], dans laquelle il s'est engagé à fournir à la Roumanie un soutien financier d'un montant maximal de 2 milliards EUR au cours de la période se terminant en septembre 2015. Le soutien est subordonné à la mise en œuvre d'une politique économique globale. Si, dans les conditions du marché actuelles, la Roumanie n'envisage pas de demander le versement d'une tranche, l'octroi d'un soutien à titre de précaution devrait contribuer à consolider la stabilité macroéconomique, budgétaire et financière et, grâce à la mise en œuvre des réformes structurelles, à améliorer la résilience et le potentiel de croissance de l'économie roumaine. Lorsqu'elle sera sortie du programme, la Roumanie réintégrera pleinement le cadre du semestre européen.

(9) La Roumanie est actuellement soumise au volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence, en raison des réformes structurelles qu'elle a prévues, la Roumanie a demandé à s'écarter temporairement de 0,5 % du PIB par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme. Étant donné que le programme ne fournissait

---

5 COM(2014) 902

6 COM(2014) 904

7 SWD(2015) 42 final.

8 Décision du Conseil du 22 octobre 2013 fournissant à titre de précaution un soutien financier de l'Union à moyen terme à la Roumanie (JO L 286 du 29.10.2013, p. 1).

pas d'informations suffisamment détaillées concernant les réformes structurelles envisagées, le conseil n'est pas en mesure d'estimer la plausibilité de celles-ci. La Roumanie a également demandé l'application de la clause pour réforme des retraites. L'admissibilité de la réforme doit être confirmée par Eurostat. Selon les prévisions du printemps 2015 de la Commission, le déficit structurel prévu de 3,4 % du PIB en 2016 n'offrira pas une marge de sécurité appropriée par rapport à la valeur de référence de 3 % qui figure dans le traité. C'est pourquoi le Conseil estime que la Roumanie ne satisfait pas aux exigences pour bénéficier de l'écart temporaire qu'elle demande pour 2016.

(10) Dans son programme de convergence de 2015, le gouvernement prévoit de maintenir le déficit nominal à 1,5 % du PIB en 2015 et de le ramener à 0,8 % du PIB en 2018. Il prévoit d'atteindre l'objectif à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 1,0 % du PIB, à compter de 2016. Il ressort du programme de convergence que le ratio de la dette publique au PIB devrait culminer à 40,1 % en 2015 pour ensuite diminuer progressivement et retomber à 37,1 % en 2018. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est nettement optimiste. Des mesures importantes, de nature à accroître le déficit, approuvées par le gouvernement le 25 mars, et par le sénat, le 27 avril[9], et prises en considération dans les prévisions du printemps 2015 de la Commission, n'ont pas été intégrées dans le programme de convergence, contrairement aux exigences du code de conduite. Les mesures nécessaires pour soutenir les objectifs de déficit prévus à compter de 2016 n'ont pas été suffisamment détaillées. Selon les prévisions du printemps 2015 de la Commission, le solde structurel devrait s'écarter de 0,3 % du PIB par rapport à l'objectif fixé à moyen terme. C'est légèrement supérieur à l'écart de 0,25 % du PIB autorisé par le programme de soutien à la balance des paiements à condition que le cofinancement de projets financés par l'UE soit conforme aux prévisions du budget. Cet écart devrait augmenter en 2016 et s'établir à 2,4 % du PIB, alors qu'un ajustement de 0,3 % du PIB est nécessaire. De nouvelles mesures se révéleront donc nécessaires en 2015 et en 2016. Sur la base de son évaluation du programme de convergence et compte tenu des prévisions du printemps 2015 de la Commission, le Conseil estime qu'il est possible que la Roumanie ne se conforme pas aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

(11) Le cadre budgétaire de la Roumanie est globalement sain, mais il n'est pas appliqué dans les faits. La tendance démographique à moyen et à long terme et le faible niveau de développement du marché du travail peuvent menacer la durabilité à long terme du régime de retraite. La réforme des retraites lancée en 2010 a déjà permis quelques améliorations, mais la loi égalisant l'âge légal de départ à la retraite pour les hommes et les femmes à compter de 2035, proposée par le gouvernement en décembre 2013, n'a pas encore été adoptée par la chambre basse du Parlement.

(12) Les coupes récentes dans les contributions des employeurs à la sécurité sociale ont réduit le coin fiscal, mais de manière non ciblée. Par rapport aux autres pays européens, le coin fiscal reste élevé (40 %) en ce qui concerne les travailleurs à bas revenus. La fraude et l'évasion fiscales, qui mangent les recettes fiscales, restent un problème majeur. Les premiers pas ont été faits en vue de poursuivre ce qui devrait être une réorganisation de l'administration fiscale roumaine. Un projet pilote de mise en conformité ciblant le travail au noir, les salaires sous-déclarés et l'évasion fiscale a été mis en place dans deux régions en 2014 et devrait prendre de l'ampleur en 2015.

[9] Réductions fiscales inscrites dans le nouveau projet de code budgétaire.

Le niveau de la fiscalité environnementale a été relevé en 2014 pour le rapprocher de la moyenne de l'UE.

(13) Certains progrès ont été réalisés en 2014, mais les taux d'emploi et d'activité restent particulièrement faibles, en particulier en ce qui concerne les femmes, les jeunes, les personnes âgées et les Roms. Les politiques actives du marché du travail ont été révisées, mais la participation globale et le financement des mesures actives du marché du travail restent faibles, en particulier en ce qui concerne la formation professionnelle, les régimes menant à la reconnaissance des acquis d'apprentissages antérieurs, les incitations à la mobilité et les mesures ciblant les chômeurs de longue durée. La Roumanie a pris des mesures pour lutter contre le chômage des jeunes, en particulier grâce à la «Garantie pour la jeunesse», mais il y a eu des retards dans la mise en œuvre. Aucun progrès n'a été enregistré dans l'élaboration de lignes directrices transparentes relatives à la fixation d'un salaire minimal. Pour que l'offre de services puisse être personnalisée et répartie de manière plus cohérente entre les groupes cibles, les capacités du service public de l'emploi devraient être renforcées, en particulier en ce qui concerne son personnel, et ce service devrait disposer d'un cadre pour l'exécution des mesures cofinancées par les Fonds structurels et d'investissement européens.

(14) La Roumanie se heurte à plusieurs difficultés dans le secteur de l'enseignement: le taux de décrochage scolaire est toujours nettement supérieur à la moyenne de l'UE; la disponibilité des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants et l'accès à ces services sont limités, en particulier dans les régions rurales et en ce qui concerne la communauté rom; la participation à l'apprentissage tout au long de la vie demeure bien inférieure à la moyenne de l'UE; la qualité de l'enseignement supérieur et l'adéquation entre celui-ci et le marché du travail sont insuffisants; et le pays se classe toujours avant-dernier de l'UE en ce qui concerne le taux de diplômés de l'enseignement supérieur. La Roumanie s'est attaquée à ces problèmes, mais jusqu'à présent les progrès, variables selon les domaines, ont eu peu d'effets visibles. Des retards ont été enregistrés dans l'adoption de la stratégie nationale visant à réduire le décrochage scolaire. Un programme national d'éducation et d'accueil de la petite enfance a été élaboré pour la période 2014-2019 et entrera en vigueur à la rentrée scolaire (2015-2016). La stratégie d'apprentissage tout au long de la vie a été reportée. Une stratégie relative à l'enseignement supérieur a été rédigée. Son objectif consiste à améliorer l'adéquation entre l'enseignement supérieur et les besoins du marché du travail, ainsi que l'accès des groupes défavorisés à ce type d'enseignement. Des mesures ont été adoptées afin d'améliorer la formation professionnelle, ainsi que les programmes d'apprentissage.

(15) Le système de soins de santé de la Roumanie se caractérise par la piètre qualité des traitements, un manque d'accès financier et géographique, la faiblesse de son financement et une mauvaise utilisation des ressources. Le système repose lourdement sur les services hospitaliers et pâtit d'un vaste réseau hospitalier inefficace, d'un réseau d'orientation médicale peu développé et fragmenté, et de la part réduite des dépenses consacrées aux soins de santé primaire. De plus, les paiements informels sont très répandus dans le secteur de la santé publique, ce qui réduit encore l'accessibilité, l'efficacité et la qualité du système. Les diverses mesures et réformes des soins de santé adoptées ont réduit le déficit de financement et amélioré la qualité et l'efficacité des services. La stratégie nationale en matière de santé pour 2014-2020, qui définit les orientations stratégiques des réformes du secteur des soins de santé, a été approuvée en décembre 2014 et devrait être mise en

œuvre. Le ministère de la santé et la caisse nationale d'assurance maladie examinent actuellement plusieurs mesures en vue d'améliorer le système de financement des soins de santé.

(16) La réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale reste un défi majeur pour la Roumanie. Bien qu'il soit à la baisse, le taux de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale, 40 % en 2013, reste élevé et très supérieur à la moyenne de l'UE. L'efficacité des transferts sociaux (à l'exclusion des pensions) en matière de réduction de la pauvreté semble limitée, et est particulièrement faible en ce qui concerne les enfants. Les transferts sociaux ne sont pas adéquatement liés à des mesures d'activation. La mise en œuvre de la réforme de l'assistance sociale de 2011 a toujours du retard. L'adoption de la stratégie pour l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté ainsi que les plans d'action y afférents a été reportée. Des progrès limités ont été accomplis dans l'introduction du revenu minimum d'insertion, qui permettrait de simplifier l'assistance sociale en fusionnant trois transferts sociaux existants. Une loi sur l'économie sociale visant à renforcer le lien entre les transferts sociaux et les mesures d'activation a été adoptée par le gouvernement en 2013, mais est toujours débattue au Parlement. Peu de mesures efficaces ont été prises en vue d'intégrer la population rom. Une révision de la stratégie d'intégration des Roms a toutefois été adoptée avec un certain retard, en janvier 2015, mais sa mise en œuvre a pris du retard.

(17) La capacité administrative de la Roumanie est faible, fragmentée, et caractérisée par une délégation des responsabilités peu claire, qui agit comme un frein sur la compétitivité de l'économie. Les causes profondes des faiblesses structurelles ont été recensées, et une stratégie visant à s'attaquer aux problèmes dans l'administration publique et dans l'établissement des priorités et la coordination des politiques a été adoptée en octobre 2014, de même qu'un plan d'action pour sa mise en œuvre au cours de la période 2014-2020. La mise en œuvre a toutefois pris beaucoup de retard. Des irrégularités dans les procédures de marchés publics ont entraîné de sérieux retards dans la mise en œuvre des programmes de financement de l'UE. Elles ont une incidence négative sur l'environnement des entreprises et freinent les investissements indispensables dans l'infrastructure.

(18) Des progrès ont été accomplis dans le renforcement de l'indépendance, la qualité et l'efficacité du système judiciaire, dans la lutte contre la corruption à tous les niveaux, et dans l'application effective des décisions de justice. Néanmoins, l'exécution des décisions de justice reste faible dans de nombreux cas, et des progrès plus limités ont été accomplis dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la corruption de bas niveau. Ces domaines importants feront l'objet du mécanisme de coopération et de vérification.

(19) Les entreprises publiques souffrent d'une productivité insuffisante, contribuent à la pénurie de liquidités dans l'économie, constituent une charge pour le budget des administrations publiques — en tant qu'élément de passif éventuel —, et représentent 50 % de l'arriéré d'impôt de l'ensemble des sociétés. La gouvernance d'entreprise est un facteur critique déterminant les résultats des entreprises publiques. L'architecture de gouvernance actuelle des entreprises n'empêche pas les ingérences politiques dans leur gestion quotidienne, pas plus qu'elle ne garantit une séparation entre la propriété de l'État et les fonctions de définition des politiques. Avant l'adoption de l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 109/2011, des règles spécifiques destinées aux entreprises détenues par l'État n'étaient pas mises en place de manière systématique. Plusieurs domaines ne sont toujours pas couverts et, dans

la pratique, les règles ne sont pas toujours respectées. Aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne la réforme de la gouvernance des entreprises publiques dans les secteurs de l'énergie et des transports.

(20) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Roumanie, qu'elle a publiée dans son rapport 2015 sur le pays. Elle a également évalué le programme de convergence et le programme national de réforme, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Roumanie les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Roumanie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

(21) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence de la Roumanie et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis[10].

(22) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la Roumanie et son programme de convergence. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent dans les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous,

RECOMMANDE que la Roumanie s'attache à, au cours de la période 2015-2016:

1. à prendre toutes les mesures nécessaires pour mener à bien le programme d'assistance financière;

2. à limiter l'écart par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme en 2015 à 0,25 % du PIB au maximum, comme défini dans le programme de soutien à la balance des paiements pour 2013-2015, et à assurer un retour à l'objectif à moyen terme en 2016; à assurer la mise en œuvre intégrale de la stratégie globale en faveur du respect des obligations fiscales, à renforcer la vérification des systèmes de contrôle pour lutter contre le travail non déclaré, et à donner une impulsion à l'égalisation de l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes;

3. à consolider l'offre de mesures concernant le marché du travail, en particulier pour les jeunes et les chômeurs de longue durée; à veiller à ce que l'agence nationale pour l'emploi dispose d'effectifs suffisants; à établir, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, des lignes directrices claires permettant de fixer le salaire minimum de manière transparente; à introduire le revenu minimum d'insertion; à accroître l'offre et la qualité des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance, en particulier en ce qui concerne les Roms; à adopter la stratégie nationale visant à réduire le décrochage scolaire; à poursuivre la stratégie nationale dans le domaine de la santé pour la période 2014-2020, à régler le problème du manque d'accès, de faiblesse de financement et de mauvaise utilisation des ressources;

[10] Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil.

4. à adopter la loi sur la réforme de la gouvernance des entreprises publiques.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président