



Bruxelles, le 5.6.2019
COM(2019) 523 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Roumanie pour 2019 et portant avis
du Conseil sur le programme de convergence de la Roumanie pour 2019**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Roumanie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Roumanie pour 2019

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) 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 économiques¹, et notamment son article 9, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques², et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Roumanie était mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (2) Le rapport 2019 pour la Roumanie³ a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Roumanie dans la mise en œuvre des recommandations par

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

pays la concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019⁴. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que la Roumanie connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, les vulnérabilités sont liées à une diminution de la compétitivité-coûts et au creusement du déficit de la balance courante, dans un contexte de politique budgétaire expansionniste et un environnement imprévisible pour les entreprises. Les récentes initiatives législatives créent des risques pour le fonctionnement du secteur financier et pourraient nuire à l'investissement privé.

- (3) Le 9 mai 2019, la Roumanie a présenté son programme national de réforme pour 2019 et, le 8 mai 2019, son programme de convergence pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (4) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens («Fonds ESI») pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil⁵, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et une bonne gouvernance économique⁶.
- (5) La Roumanie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de convergence pour 2019, le gouvernement prévoit que le déficit nominal atteindra 2,8 % du PIB en 2019 et qu'il se réduira progressivement par la suite, pour s'établir à 2,0 % du PIB en 2022. Sur la base du solde structurel recalculé⁷, l'objectif budgétaire à moyen terme – un déficit structurel de 1 % du PIB – ne serait pas atteint au cours de la période couverte par le programme. Selon le programme de convergence, le ratio de la dette publique au PIB devrait rester inférieur à 40 % d'ici à 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est favorable. En outre, les mesures nécessaires pour soutenir les objectifs de déficit prévus n'ont pas été suffisamment détaillées.
- (6) Le 22 juin 2018, le Conseil a décidé, conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qu'il y avait eu en Roumanie, en 2017, un écart important observé par rapport à l'objectif budgétaire à

³ SDW(2019) 1022 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

moyen terme. Compte tenu de cet écart important, le 22 juin 2018, le Conseil a adressé à la Roumanie une recommandation l'invitant à adopter les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes⁸ 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 chaque année. Le 4 décembre 2018, le Conseil a constaté que la Roumanie n'avait pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à sa recommandation du 22 juin 2018 et a donc émis une recommandation révisée. Dans sa nouvelle recommandation, 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, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 1,0 % du PIB. Le XX juin 2019, le Conseil a constaté que la Roumanie n'avait pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à sa recommandation du 4 décembre 2018. En outre, les données réelles relatives à 2018 ont fait apparaître un écart important par rapport à la recommandation d'ajustement en 2018. Conformément à l'article 121, paragraphe 4, du TFUE et à l'article 10, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97, la Commission a adressé un avertissement à la Roumanie le 5 juin 2019 pour lui signaler qu'un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme avait été observé en 2018. Le XX juin 2019, le Conseil a adopté une nouvelle recommandation confirmant que la Roumanie devait 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. Selon les prévisions de la Commission du printemps 2019, il existe un risque d'écart par rapport à cette recommandation en 2019.

- (7) Pour 2020, le Conseil a recommandé à la Roumanie, le XX juin 2019, de prendre les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 5,1 %, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,75 % du PIB. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, dans l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart par rapport à cette exigence en 2020. En outre, dans ces mêmes prévisions, la Commission a tablé, pour 2019 et 2020, sur un déficit public supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que d'importantes mesures supplémentaires seront nécessaires à partir de 2019 pour respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance, compte tenu de la forte détérioration des perspectives budgétaires, conformément à la recommandation, adressée à la Roumanie le XX juin 2019, visant à corriger l'écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme.
- (8) La planification budgétaire de la Roumanie ignore régulièrement les dispositions du cadre budgétaire national. La règle nationale en matière de déficit structurel exige le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme d'un déficit structurel ne dépassant pas 1 % du PIB, ou la convergence vers cet objectif. En 2016, la Roumanie s'est écartée de l'objectif budgétaire à moyen terme et se trouve depuis sur une trajectoire divergente,

⁸ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée au niveau national est lissée sur quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures ponctuelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

en violation de la règle nationale en matière de déficit. Les deux modifications du budget de 2018 adoptées à l'automne 2018 se sont écartées une nouvelle fois de plusieurs règles auxiliaires interdisant le relèvement des plafonds de déficit et de dépenses pendant l'exercice budgétaire en cours. Le budget 2019, adopté par le gouvernement en février 2019 et approuvé par le Parlement en mars, s'écartait une nouvelle fois de nombreuses règles budgétaires, y compris la règle en matière de déficit structurel. En outre, comme les années précédentes, les autorités n'ont pas envoyé au Parlement, avant la fin du délai légal du mois d'août, une mise à jour de la stratégie budgétaire à moyen terme, compromettant ainsi son rôle d'orientation. De plus, et comme les années précédentes, les autorités n'ont pas respecté l'obligation de signer une déclaration attestant que le budget 2019 et la stratégie budgétaire respectent les règles budgétaires et les principes de la responsabilité budgétaire.

- (9) Le respect des obligations fiscales reste faible. En ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée, la différence entre les recettes théoriques et les recettes réellement perçues reste très élevée. L'ampleur de l'économie informelle représente une difficulté supplémentaire pour le respect des obligations fiscales, tandis que les niveaux élevés de travail non déclaré privent le budget de l'État de ressources importantes. En outre, la prévalence des paiements en espèces facilite la fraude fiscale. Au cours de l'année écoulée, la Roumanie a accompli des progrès limités en ce qui concerne la recommandation, qui lui a été adressée à plusieurs reprises, l'invitant à améliorer le respect des obligations fiscales et le recouvrement des impôts. La mise en place de caisses enregistreuses électroniques connectées au système informatique de l'administration fiscale progresse plutôt lentement. L'administration fiscale prend des mesures pour mettre en place un système d'évaluation des risques pour le contrôle des contribuables.
- (10) Après plusieurs années d'efforts continus pour consolider le secteur financier, la stabilité financière a de nouveau été mise à l'épreuve en 2018 par un ensemble d'initiatives législatives gouvernementales et parlementaires. La taxe sur les actifs bancaires adoptée par une ordonnance d'urgence du gouvernement à la fin du mois de décembre 2018, sans analyse d'impact ni consultation des parties prenantes, a soulevé un certain nombre de graves préoccupations en raison de son incidence négative sur la situation prudentielle des banques, sur la conduite de la politique monétaire et, en fin de compte, sur l'investissement et la croissance économique. Le mode d'adoption et les dispositions de cette ordonnance ont eu un effet négatif significatif sur le taux de change, sur la capacité du gouvernement à emprunter sur le marché et, au final, sur la perception des risques opérationnels par les parties prenantes. Si certains aspects controversés de la taxe ont été modifiés en mars 2019, ces changements ont de nouveau été adoptés au moyen d'une ordonnance d'urgence du gouvernement et sans analyse d'impact. Les aspects les plus problématiques de la taxe sur l'actif total des banques ont été supprimés. Cependant, la taxe dans sa nouvelle formulation pourrait fausser les incitations au crédit, ce qui pourrait déboucher sur une mauvaise distribution du crédit à l'économie. Il conviendrait d'évaluer les répercussions potentielles de ces modifications sur la transmission de la politique monétaire. Plusieurs initiatives législatives adoptées par le Parlement à la fin de 2018, bien que déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle en mars 2019, ont soumis le secteur bancaire à une pression supplémentaire et renforcé l'impression globale d'imprévisibilité du cadre juridique. L'expérience montre que de telles initiatives pourraient à nouveau être présentées par le législateur.

- (11) La nouvelle loi sur les retraites, adoptée par le Parlement en décembre 2018, est susceptible de présenter des risques pour la viabilité des finances publiques. Le point de retraite, c'est-à-dire le principal paramètre utilisé pour l'indexation des retraites, devrait augmenter de 15 % en septembre 2019 et de 40 % en septembre 2020. La loi sur les retraites modifierait plusieurs paramètres utilisés pour calculer les prestations de retraite. En particulier, la valeur du point de retraite devrait augmenter, étant donné que le facteur d'indexation des pensions existantes ne sera pas défini en fonction des seuls prix, comme il devait y tendre progressivement, mais resterait en permanence composé de salaires et de prix. En outre, la période de cotisation utilisée pour calculer la pension d'une personne sera raccourcie, ce qui entraînera une hausse des dépenses de retraite pour les nouvelles pensions. D'autre part, la suppression de l'indice de correction pour les nouvelles pensions (qui liait en partie la première pension aux salaires) permettra d'atténuer l'augmentation globale des dépenses de retraite due aux autres paramètres. Certains problèmes structurels ayant une incidence sur l'adéquation des pensions restent sans réponse. L'âge effectif moyen de départ à la retraite est proche de la moyenne de l'UE, mais n'est pas égal entre les femmes et les hommes. Si l'on ajoute à cela des périodes de cotisation plus courtes pour les femmes, il en résulte un écart important entre les hommes et les femmes en matière de retraite.
- (12) La réforme du système de retraite introduite en 2008 a été progressivement abandonnée. Après plusieurs reports des augmentations prévues des cotisations aux fonds de pension du deuxième pilier, qui auraient dû atteindre 6 % des salaires bruts en 2016, les cotisations ont été ramenées à 3,75 % des salaires bruts à partir de 2018. Les fonds de pension du deuxième pilier ont été encore affaiblis par un ensemble de mesures que le gouvernement a adoptées fin 2018 par ordonnance d'urgence. Les cotisations à ces fonds ont été rendues facultatives après une période minimale de cotisation de cinq ans. Les exigences minimales de fonds propres pour les sociétés de gestion de fonds du deuxième pilier ont été considérablement relevées, entraînant un risque que des sociétés de gestion de fonds sortent du marché roumain. Les frais administratifs prélevés sur les cotisations brutes ont également été fortement réduits, ce qui pourrait avoir une incidence sur les résultats financiers des sociétés de gestion de fonds et accroître la probabilité de sorties du marché. Cela pourrait avoir des répercussions négatives sur le développement du marché local des capitaux et la disponibilité d'investisseurs institutionnels, et priver l'économie d'une source cruciale d'investissements à long terme. En outre, l'affaiblissement ou le démantèlement du deuxième pilier aura pour conséquence une moindre diversité des revenus de retraite et une exposition des pensions à des risques politiques et démographiques plus élevés. En mars 2019, par ordonnance d'urgence, le gouvernement a maintenu les nouvelles exigences minimales de fonds propres pour les sociétés de gestion de fonds, mais a reporté à décembre 2019 le délai de versement de la totalité du capital supplémentaire. D'autres dispositions figurant dans l'ordonnance d'urgence de décembre 2018 et qui mettent en péril la viabilité des fonds de pension du deuxième pilier restent inchangées.
- (13) Les défis liés à la qualité et au caractère inclusif du système d'éducation et de formation ont une incidence négative sur le potentiel de croissance inclusive de la Roumanie. Les dépenses consacrées à l'éducation, et en particulier aux niveaux d'enseignement cruciaux pour prévenir le décrochage scolaire (qui reste élevé), assurer l'égalité des chances et lutter contre les inégalités plus tard dans la vie, restent parmi les plus faibles de l'UE. La proportion de jeunes enfants qui fréquentent des structures d'éducation et d'accueil de qualité reste inférieure à la moyenne de l'UE, notamment en raison du manque de telles structures. Cela a des répercussions sur la participation

des femmes au marché du travail et sur l'acquisition précoce de compétences. La modernisation du réseau scolaire et l'optimisation face aux tendances démographiques accusent du retard; 10 % des écoles sont surpeuplées, alors que 58 % présentent des capacités excédentaires. Il existe d'importants obstacles à l'acquisition des compétences de base et des compétences numériques. Les capacités des enseignants à appliquer une approche centrée sur l'apprenant ne sont pas suffisamment développées. Les disparités entre zones rurales et zones urbaines persistent et les groupes vulnérables, notamment les Roms, continuent de n'avoir qu'un accès limité à un enseignement de qualité et inclusif.

- (14) Le marché du travail est soumis à une pression croissante, étant donné que le taux de chômage (4,2 % en 2018) est très bas, tandis que la main-d'œuvre diminue et que des pénuries de compétences persistent. Le taux d'activité des femmes est faible, en particulier chez les femmes jeunes et les femmes d'âge moyen. Cette situation s'explique principalement par les responsabilités personnelles et familiales et par la faible proportion d'enfants âgés de 0 à 3 ans qui fréquentent des structures d'accueil formelles. Les politiques actives du marché du travail apportent une réponse limitée aux besoins du marché du travail, les mesures étant axées principalement sur les incitations financières plutôt que sur des approches globales et sur mesure. La réforme du service public de l'emploi a pris du retard, ce qui reste un obstacle important à la fourniture de services modernisés aux employeurs et aux chômeurs. Le renforcement de compétences et la prestation de services intégrés sont également peu développés. Les compétences n'évoluent pas en fonction des besoins des secteurs économiques en expansion, 81 % des employeurs ayant des difficultés à pourvoir les postes vacants. Le secteur des TIC est en croissance, tandis que le nombre de Roumains âgés de 20 à 29 ans titulaires d'un diplôme en sciences, en technologies, en ingénierie ou en mathématiques a baissé entre 2014 et 2016. À l'heure actuelle, il n'existe pas d'évaluation globale ou sectorielle des besoins de compétences et les prévisions en matière de compétences restent inutilisées, ce qui fait obstacle à l'adaptation du système d'éducation et de formation aux besoins du marché du travail. La mise en place d'un système d'enseignement et de formation professionnels en alternance, afin de remédier aux pénuries de compétences, a commencé. Toutefois, l'enseignement et la formation professionnels restent considérés comme des options de second ordre par les étudiants et les parents, et le taux d'emploi relativement faible des jeunes diplômés de la voie professionnelle indique que l'adéquation de l'enseignement et de la formation professionnels au marché du travail constitue un défi. L'enseignement supérieur ne répond pas suffisamment aux besoins du marché du travail. Bien que le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur ait doublé au cours de la décennie, il reste faible.
- (15) Malgré de récentes améliorations, la pauvreté et l'inégalité des revenus restent élevées, et les disparités régionales s'accroissent. Un Roumain sur trois est toujours exposé au risque de pauvreté et d'exclusion sociale, et certains groupes tels que les enfants, les Roms, les personnes handicapées et les personnes âgées sont plus touchés. Les services sociaux offrent une qualité et une couverture insuffisantes et une répartition géographique inégale, sans corrélation avec les besoins spécifiques des localités concernées. Environ 20 % seulement des unités territoriales administratives possèdent des services sociaux agréés. Les services sont généralement concentrés autour de zones plus riches ou urbaines, tandis que les besoins sont plus criants dans les zones et les régions rurales plus pauvres. L'intégration limitée des services de l'emploi, de l'éducation, de la santé et des services sociaux ne permet pas l'inclusion durable des différents groupes défavorisés. Les personnes handicapées ne bénéficient que d'un

soutien limité à l'autonomie et à l'accès à l'emploi. La situation de la communauté rom ne progresse que très peu. La privation de logement est la plus élevée de l'UE et nuit à l'inclusion sociale. Les politiques de logement sont décentralisées sans cadre stratégique, et les communautés pauvres manquent souvent de ressources financières. L'indice de référence social, qui sert au calcul de la plupart des prestations sociales, n'a pas été mis à jour depuis 2008; de plus, il s'est considérablement déprécié par rapport au salaire minimum. En conséquence, les taux de pauvreté des personnes vivant dans des ménages à faible et très faible intensité de travail ont augmenté de moitié depuis 2010. En outre, la protection sociale des travailleurs atypiques est insuffisante. Un travailleur atypique sur trois est menacé de privation matérielle aigüe. Les travailleurs journaliers et saisonniers n'ont pas un accès formel aux droits de sécurité sociale incluant le chômage, le congé de maternité, les accidents et les accidents de travail. La mise en œuvre de la réforme du revenu minimum d'insertion lancée en 2016, qui augmenterait la couverture par l'aide sociale et l'adéquation de celle-ci, a encore été reportée, à 2021.

- (16) Le dialogue social se caractérise par une faible couverture des conventions collectives, en particulier au niveau sectoriel, notamment en raison de la définition actuelle des secteurs. Les autorités ont lancé des projets de révision des définitions des secteurs économiques, mais aucun accord n'a encore été trouvé. Au-delà du cadre de négociation collective, la participation constructive et en temps utile des partenaires sociaux aux politiques et aux réformes est limitée. La plus grande partie du dialogue social a lieu de façon formelle, au sein du conseil économique et social et des comités de dialogue social. Cependant, malgré le cadre établi pour le dialogue et les consultations, la stabilité de ces institutions et leur rôle se sont affaiblis au cours de l'année écoulée.
- (17) Après des années de croissance modérée des salaires, la Roumanie connaît un des taux de croissance des salaires les plus élevés de l'UE. Cette situation est due aux politiques gouvernementales de relèvement des salaires de la fonction publique et du salaire minimum, à la faiblesse record du taux de chômage et à des pénuries structurelles de main-d'œuvre. Le salaire minimum continue d'être fixé de manière non systématique, sans mécanisme objectif. Des augmentations successives au fil des ans ont fait qu'un salarié sur trois gagnait le salaire minimum en 2017, soit une proportion presque quatre fois plus élevée qu'en 2011.
- (18) Le système de soins de santé est confronté à de nombreux défis. Le faible niveau de financement, l'utilisation inefficace des ressources publiques et le manque de réformes limitent l'efficacité de ce système. L'émigration continue a entraîné une importante pénurie de médecins et d'infirmières. Les infrastructures de santé et la prévalence des paiements informels restent des sources de préoccupation. L'accès aux services de soins de santé pour les habitants des zones rurales et pour les groupes vulnérables est limité. Ces facteurs ont à leur tour une incidence négative sur la santé de la population, qui reste inférieure à la moyenne de l'UE malgré de récentes améliorations. Des progrès en matière de soins de proximité sont indispensables, mais accusent du retard. Le projet pilote de création de centres de soins de proximité a démarré avec du retard, ce qui a des répercussions sur le déploiement de services de soins intégrés. Le secteur des soins de longue durée n'est pas prêt à faire face au vieillissement rapide de la population. Il y a très peu de services à domicile ou d'accueil de jour, et ils sont principalement concentrés dans les zones où les revenus sont plus élevés. La couverture par les soins de longue durée et les dépenses publiques consacrées à ce type

de soins sont parmi les plus faibles de l'UE, et l'accès aux soins de longue durée, à la rééducation et aux soins palliatifs est limité.

- (19) La qualité des infrastructures, notamment dans les secteurs des transports, de l'énergie, des déchets et des eaux usées, reste mauvaise et limite les perspectives de croissance de la Roumanie. Malgré d'importants investissements publics après l'adhésion de la Roumanie à l'UE, l'infrastructure physique reste sous-développée. L'état général et la fiabilité des réseaux routier et ferroviaire sont médiocres. L'infrastructure ne peut pas suivre la demande de trafic engendrée par une économie en expansion. Le réseau routier est parmi les moins développés de l'UE et la réforme du secteur ferroviaire est à la traîne. Les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont fortement augmenté au cours des cinq dernières années. En outre, l'insuffisance des investissements dans l'entretien a réduit la vitesse des trains et a eu des répercussions sur les délais de livraison du fret ferroviaire. Les transports urbains souffrent d'un sous-financement chronique, d'une mauvaise organisation du secteur et de la faible capacité administrative des prestataires locaux. En outre, les infrastructures dans les domaines de l'énergie, des déchets, de l'eau et du traitement des eaux usées ainsi que les interconnexions énergétiques présentent encore des lacunes. Le système de gestion des déchets continue d'être caractérisé par un très faible taux de recyclage des déchets municipaux et par des taux de mise en décharge très élevés. Il reste des défis à relever pour atteindre l'objectif en matière d'efficacité énergétique; l'efficacité énergétique des bâtiments, notamment, présente une large marge d'amélioration.
- (20) La capacité d'innovation globale de la Roumanie reste faible et sa compétitivité future est remise en cause par l'écart important de productivité et d'innovation entre les entreprises étrangères et les entreprises nationales. L'investissement de la Roumanie dans la recherche et développement est le plus faible de l'UE (0,5 % du PIB) et les dépenses publiques en matière de recherche et développement ont encore diminué, passant de 0,32 % du PIB en 2011 à 0,21 % du PIB en 2017, ce qui fait obstacle à tout renforcement des capacités. En conséquence, la qualité de la base scientifique publique reste très faible et les liens entre le monde scientifique et les entreprises sont sous-développés. Étant donné que le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur dans les domaines des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques a également continué de diminuer, les pénuries de compétences constituent un défi majeur pour le potentiel d'innovation de l'économie roumaine. La transition numérique est un défi majeur à relever si l'on veut que l'innovation et la compétitivité roumaines s'améliorent. La Roumanie obtient de mauvais résultats sur de nombreux éléments de l'indice relatif à l'économie et à la société numériques, notamment les services publics numériques, les compétences numériques dans la population totale et la numérisation des entreprises.
- (21) La Roumanie a réalisé des progrès limités en ce qui concerne la recommandation l'invitant à renforcer la hiérarchisation et la préparation des projets d'investissement public. Le ministère des finances est chargé d'établir une liste de projets d'investissement public prioritaires qui dépassent 100 millions de RON (21 millions d'EUR) et de contrôler leur mise en œuvre, mais les projets sont gérés par les ministères compétents. La liste des projets prioritaires comprend actuellement environ 130 projets, principalement dans le domaine des transports. La plupart de ces projets prioritaires pourraient être cofinancés par des fonds de l'UE. L'utilisation des fonds de l'UE est freinée par des facteurs tels que la capacité administrative limitée disponible pour préparer, hiérarchiser et mettre en œuvre de grands projets d'investissement. Même si, récemment, de grands projets d'infrastructure ont été élaborés et transmis à

la Commission européenne pour approbation, certains projets importants, tels que l'autoroute Sibiu-Pitești (assurant la connectivité avec les corridors du RTE-T Rhin-Danube et Orient-Méditerranée orientale), font toujours défaut et, de manière générale, la mise en œuvre continue à accuser du retard. En outre, l'absorption des fonds de l'UE a jusqu'à présent été portée par des projets élaborés pour la période de programmation précédente, tandis que la réserve de nouveaux projets pour la période actuelle n'est pas encore totalement développée.

- (22) Des marchés publics efficaces demeurent essentiels pour la réalisation d'objectifs de politique importants en Roumanie, notamment l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, la modernisation de l'administration publique ainsi que la promotion de l'innovation et de la croissance durable et inclusive. La Roumanie a accompli des progrès limités dans la mise en œuvre de la recommandation visant à renforcer la transparence des marchés publics. L'efficacité des marchés publics reste un problème, tandis que le caractère irréversible de certaines mesures, notamment la rationalisation des contrôles ex ante, est remis en question. La stratégie nationale en matière de marchés publics souligne l'importance de contrôles ex ante unitaires effectués par l'agence nationale pour les marchés publics. Des initiatives législatives récurrentes risquent de compromettre la réalisation des objectifs de la stratégie. La prévisibilité et la stabilité de la législation sur les marchés publics restent des défis importants et la stratégie nationale en matière de marchés publics n'est pas pleinement mise en œuvre.
- (23) La conduite des politiques publiques est devenue de plus en plus imprévisible, ce qui pèse sur l'environnement des entreprises. Un exemple récent est l'adoption, par ordonnance gouvernementale d'urgence, d'une série de mesures d'envergure concernant le fonctionnement du secteur bancaire, les gestionnaires de fonds de pension du deuxième pilier ou encore les entreprises du secteur de l'énergie et des télécommunications, sans consultation des parties prenantes ni analyse d'impact. Les analyses d'impact réglementaire restent une formalité, tandis que leur qualité et leur utilisation effective varient considérablement d'un secteur à l'autre. Les analyses d'impact réglementaire et la conception des politiques ne font l'objet que d'un contrôle de qualité limité. Il n'existe pas de mécanisme de suivi des politiques durable assorti d'un système transparent de compte rendu et d'évaluations ex post. Les initiatives législatives importantes sont souvent annoncées juste avant leur adoption. La participation des parties prenantes à la conception et à la mise en œuvre des réformes est faible, et un véritable dialogue a rarement lieu, alors que les structures institutionnelles nécessaires existent. Les procédures administratives lourdes pèsent particulièrement sur les petites et moyennes entreprises. Par exemple, la lourdeur des procédures administratives pour la création d'entreprises ainsi que les exigences réglementaires imposées aux prestataires de services, y compris aux professions réglementées, entravent la poursuite du développement du marché. L'adoption d'actes législatifs sur la gestion des ressources humaines dans l'administration publique a encore été reportée. La forte fragmentation des responsabilités et des ressources a une incidence sur la cohérence et la disponibilité des services publics fournis, en particulier au niveau local. Les stratégies nationales et régionales pour différents services publics ne sont pas bien traduites en mesures intégrées aux niveaux régional et local. Le financement des services publics varie d'un endroit à l'autre du pays et ne correspond souvent pas aux besoins locaux. Les éléments tels qu'une approche stratégique unifiée par type de service, les lacunes existantes et les besoins en nouveaux services ne sont pas pris en considération. Les recettes des autorités locales manquent de stabilité et de prévisibilité. Des mesures limitées ont été prises pour améliorer l'équilibre entre les

responsabilités à décentraliser et l'allocation de ressources financières pour permettre aux autorités locales de fournir des services de qualité. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour accroître la capacité administrative au niveau local.

- (24) Les entreprises publiques jouent un rôle déterminant dans des secteurs constituant des infrastructures critiques tels que l'énergie et les transports ferroviaires. Leurs résultats économiques et financiers se sont améliorés récemment, grâce à un environnement macroéconomique favorable. Toutefois, la transparence et la communication des résultats financiers et opérationnels n'ont pas été améliorées et les règles de gouvernance d'entreprise continuent d'être peu appliquées. Parmi les exemples spécifiques figurent la nomination répétée de conseils d'administration intérimaires, ce qui s'écarte de l'esprit de la loi, et la non-utilisation des instruments d'exécution prévus par la législation pour les entreprises qui ne la respectent pas. Les risques que la législation sur les entreprises publiques puisse être substantiellement affaiblie n'ont pas diminué. Il s'agit là d'un renversement des progrès accomplis en ce qui concerne les recommandations par pays de 2015 et 2016. En conséquence, certaines conditions essentielles pour promouvoir l'utilisation efficace des ressources publiques sont compromises et une distorsion des décisions d'investissement devient possible. Le transfert de la propriété de plusieurs des grandes entreprises publiques au nouveau Fonds souverain de développement et d'investissement nécessitera la mise en œuvre intégrale de règles strictes en matière de gouvernance d'entreprise, tant pour le Fonds que pour les entreprises de son portefeuille.
- (25) Les évolutions intervenues au cours de l'année écoulée ont suscité des préoccupations en ce qui concerne l'état de droit et ont renforcé les inquiétudes déjà présentes quant au caractère irréversible et durable des progrès antérieurs réalisés par la Roumanie pour réformer son système judiciaire et lutter contre la corruption à haut niveau. Ces questions font l'objet d'un suivi dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification. Les modifications apportées à trois lois sur la justice sont désormais en vigueur et contiennent un certain nombre de mesures qui affaiblissent les garanties juridiques en matière d'indépendance de la justice. Elles risquent de nuire à la fois à l'efficacité du travail quotidien des juges et des procureurs et à la confiance du public dans le pouvoir judiciaire. Des pressions s'exercent sur les institutions judiciaires et sur les magistrats, notamment par la création d'une section spéciale du ministère public chargée d'enquêter sur les infractions présumées commises par un magistrat. Les mesures en cours pour modifier le code pénal et le code de procédure pénale auraient une incidence négative sur l'efficacité des enquêtes et des poursuites pénales et, de plus, réduiraient le caractère infractionnel de la corruption. D'autres préoccupations ont trait aux processus de récusation et de nomination des magistrats de haut niveau. Des annonces récentes semblent indiquer que les mesures relatives à la réforme du système judiciaire pourraient être reconsidérées.
- (26) Dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, la Commission continue son suivi de la réforme judiciaire et de la lutte contre la corruption en Roumanie. Ces questions ne sont donc pas abordées dans les recommandations adressées à la Roumanie, mais elles sont pertinentes pour le développement d'un environnement socio-économique positif dans le pays.
- (27) La programmation des fonds de l'UE pour la période 2021-2027 pourrait aider à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines figurant à l'annexe D du rapport⁹. La Roumanie pourrait ainsi utiliser au

⁹ SDW(2019) 1022 final.

mieux ces fonds pour les secteurs identifiés, en tenant compte des disparités régionales. Le renforcement des capacités administratives du pays pour la gestion de ces fonds est un facteur important pour la réussite de ces investissements.

- (28) Dans le cadre du Semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Roumanie, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2019 et le programme national de réforme pour 2019, 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 les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.
- (29) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2019, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis¹⁰.
- (30) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2019 et le programme de convergence pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1, 2, 4 et 5 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. Les politiques budgétaires indiquées dans la recommandation du point 1 contribuent entre autres à remédier aux déséquilibres liés à la compétitivité et à la position extérieure,

RECOMMANDE que la Roumanie s'attache, en 2019 et 2020:

1. à garantir le respect de la recommandation du Conseil du XX juin 2019 visant à corriger l'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme; à assurer la pleine application du cadre budgétaire; à améliorer le respect des obligations fiscales et le recouvrement des impôts;
2. à préserver la stabilité financière et la solidité du secteur bancaire; à assurer la viabilité du régime public de retraite et la viabilité à long terme des fonds de pension du deuxième pilier.
3. à améliorer la qualité et le caractère inclusif de l'éducation, en particulier pour les Roms et les autres groupes défavorisés; à renforcer les compétences, y compris numériques, notamment en améliorant l'adéquation de l'enseignement et de la formation professionnels ainsi que de l'enseignement supérieur au marché du travail; à améliorer la couverture et la qualité des services sociaux, et à achever la réforme du revenu minimum d'insertion; à améliorer le fonctionnement du dialogue social; à assurer la fixation du salaire minimum sur la base de critères objectifs, compatibles avec la création d'emplois et la compétitivité; à améliorer l'accès aux soins de santé et le rapport coût/efficacité de ceux-ci, y compris par un recours accru aux soins ambulatoires;
4. à axer la politique économique en matière d'investissements sur les transports, et notamment leur durabilité, l'énergie à faible teneur en carbone et l'efficacité énergétique, l'infrastructure environnementale ainsi que l'innovation, en tenant

¹⁰ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

compte des disparités régionales; à améliorer la préparation et la hiérarchisation des grands projets et à accélérer leur réalisation; à renforcer l'efficacité des marchés publics et à assurer la mise en œuvre complète et durable de la stratégie nationale en matière de marchés publics;

5. à veiller à ce que des initiatives législatives ne portent pas atteinte à la sécurité juridique, en accroissant la qualité et la prévisibilité du processus décisionnel y compris par des consultations adéquates des parties prenantes, des analyses d'impact effectives et la rationalisation des procédures administratives; à améliorer la gouvernance des entreprises publiques.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président