



Bruxelles, le 29.5.2013
COM(2013) 367 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2013
et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour la
période 2012-2016**

{SWD(2013) 367 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2013

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour la période 2012-2016

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 européenne³,

vu les résolutions du Parlement européen⁴,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

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 doivent être prises 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, 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 membres⁵, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2013) 367 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 et P7_TA(2013)0053.

⁵ Décision 2013/208/UE du Conseil du 22 avril 2013.

compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

- (3) Le 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un Pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, au niveau des États membres, de l'UE et de la zone euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles. Ils ont statué sur les mesures à prendre au niveau des États membres et se sont en particulier pleinement engagés à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et à mettre en œuvre les recommandations par pays.
- (4) Le 6 juillet 2012, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Hongrie pour 2012 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Hongrie pour la période 2011-2015.
- (5) Le 28 novembre 2012, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁶ qui marque le lancement, pour l'année 2013, du Semestre européen de coordination des politiques économiques. Le 28 novembre 2012 également, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁷ dans lequel la Hongrie est mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 14 mars 2013, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité de prendre des mesures en faveur d'un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de rétablir des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.
- (7) Le 10 avril 2013, la Commission a publié les résultats de son bilan approfondi⁸ concernant la Hongrie, conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Son analyse l'amène à conclure que la Hongrie connaît des déséquilibres macroéconomiques qui méritent un suivi et requièrent l'adoption de mesures décisives. En particulier, il y a lieu de continuer à suivre de très près l'ajustement continu de la position extérieure globale nette, dont le solde est largement débiteur en raison essentiellement du désendettement du secteur privé dans un contexte marqué par un déficit public élevé et une activité économique faible, le but étant d'atténuer les risques sérieux de répercussions négatives sur le fonctionnement de l'économie.
- (8) Le 24 avril 2013, la Hongrie a présenté son programme de convergence 2013, qui couvre la période allant de 2012 à 2016 et, le 22 avril 2013, son programme national de réforme 2013. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (9) Sur la base de l'évaluation du programme de convergence 2013 (ci-après dénommé le «programme») réalisée conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, ce dernier est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires contenues dans le programme est légèrement optimiste. Les projections de croissance avancées par les autorités hongroises pour 2013 (0,7 %) et pour 2014 (1,9 %) dépassent d'environ un demi-point de pourcentage les prévisions du printemps 2013 de la Commission. L'objectif de la stratégie budgétaire exposée dans

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 119 final.

le programme est d'assurer la correction durable du déficit excessif dans la limite du délai fixé en 2012 et de continuer à respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT). La Hongrie a consenti des efforts budgétaires significatifs en 2012, faisant finalement passer son déficit budgétaire à 1,9 % du PIB, si bien qu'elle a largement atteint l'objectif de déficit de 2,5 % du PIB recommandé par le Conseil, en partie grâce à des recettes ponctuelles supplémentaires (à concurrence de 0,2 % du PIB), venues s'ajouter à celles qui avaient déjà été prises en compte lors de l'adoption de la recommandation du Conseil. Toutefois, les mesures correctrices prises pour 2012 et les années suivantes, en particulier celles annoncées à l'automne 2012, ont essentiellement mis l'accent sur le volet des recettes, et en premier lieu sur certains secteurs, ce qui pose question quant à la pérennité des efforts d'assainissement entrepris. Selon les prévisions du printemps 2013 de la Commission, de nouveaux efforts sont nécessaires tant en 2013 qu'en 2014 pour corriger durablement le déficit excessif. À la suite de la publication des prévisions du printemps, le gouvernement a adopté un nouvel ensemble de mesures correctrices, qui devraient permettre, selon l'évaluation actualisée de la Commission, de maintenir le déficit en dessous du seuil de 3 % du PIB, tant en 2013 qu'en 2014. Le programme a modifié l'OMT, faisant passer le solde structurel de - 1,5 % du PIB à - 1,7 %. Le nouvel OMT est conforme aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. La Hongrie a affiché un solde structurel de - 0,7 % du PIB en 2012, soit un résultat nettement supérieur à l'OMT révisé. D'après les prévisions du printemps 2013 de la Commission, ce solde devrait rester conforme à l'OMT tout au long de la période de prévision, pour s'établir à -1,1 % en 2013 et à - 1,8 % en 2014. Compte tenu des mesures adoptées après la publication des prévisions du printemps 2013 de la Commission, le solde structurel pourrait rester au-dessus de l'OMT en 2014 également. Le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, sera globalement conforme en 2013 et en 2014 au taux de référence à moyen terme de la croissance potentielle du PIB, mais il dépassera sans doute sensiblement ce taux de référence en 2015 et en 2016. Le critère des dépenses ne serait donc pas rempli pour ces deux années. Selon les projets du gouvernement, le ratio de la dette publique au PIB ne cessera de reculer tout au long de la période de programmation, passant de 79,2 % en 2012 à 77,2 % en 2014, puis à 73,4 % en 2016, tout en restant supérieur à la valeur de référence, soit 60 % du PIB. En revanche, les prévisions du printemps 2013 de la Commission, qui tiennent compte des risques pesant sur les plans d'assainissement, ne tablent que sur une baisse marginale, à 78,9 % du PIB en 2014, taux qui devrait encore baisser de 0,5 % grâce aux nouvelles mesures correctrices. À partir de 2013, la Hongrie va entrer dans une période de transition en ce qui concerne le respect du critère de l'endettement et, d'après les prévisions du printemps 2013 de la Commission, le pays progresse suffisamment vers le respect de ce critère en 2013 et en 2014.

- (10) Le cadre budgétaire à moyen terme reste purement indicatif, de sorte que l'horizon de planification budgétaire est axé sur le seul exercice budgétaire concerné. En outre, malgré certaines améliorations récentes, les missions obligatoires confiées au conseil budgétaire ainsi que les ressources dont il dispose en matière d'analyse ne sont toujours pas en adéquation avec le droit de veto sans précédent que le conseil peut exercer ni avec la nécessité d'une évaluation ex post systématique du respect des règles budgétaires chiffrées. La solidité et la crédibilité du cadre de gouvernance budgétaire récemment restructuré auraient beaucoup à gagner d'un renforcement du cadre budgétaire à moyen terme et d'une extension du mandat du conseil fiscal.

- (11) Le désendettement du secteur financier hongrois se poursuit à un rythme très rapide, notamment en raison de certaines mesures qui ont eu une incidence négative considérable sur les bénéficiaires des banques et qui contribuent au resserrement des conditions d'octroi de crédits. La qualité des portefeuilles se détériore, un facteur dont la gestion constitue l'un des principaux défis auxquels est confronté le secteur financier, en liaison avec un nombre croissant de prêts improductifs. Au cours des dernières années, le gouvernement a adopté diverses mesures d'aide aux emprunteurs en devises, dans plusieurs cas sans consulter les parties prenantes du secteur bancaire. Mais ces mesures n'étaient pas toujours destinées aux emprunteurs en difficulté. L'adoption d'une série de mesures en un court laps de temps pourrait entraîner une intensification de l'aléa moral chez les emprunteurs, qui continueraient de s'attendre à de nouvelles aides de l'État. La crise financière mondiale a montré dans quelle mesure l'actuel système bancaire pouvait contraindre les autorités nationales à agir pour préserver la stabilité financière. Dans le premier programme d'aide financière à la Hongrie, la nécessité d'une surveillance de pointe avait été soulignée, y compris en conférant à l'organisme de surveillance financière le pouvoir effectif d'intervenir en urgence et en mettant en place un mécanisme de résolution des défaillances bancaires. Si les pouvoirs conférés à l'autorité hongroise de surveillance financière ont été considérablement étoffés ces trois dernières années, le législateur ne l'a en revanche pas dotée de compétences de contrôle suffisantes.
- (12) La Hongrie n'a pas suivi la recommandation de 2012 relative à la mise en place d'un cadre à la fois stable et ne générant pas de distorsions, qui soit applicable à la fiscalité des sociétés, mais elle a accentué la pression fiscale exercée sur certains secteurs en instaurant de nouvelles surtaxes sectorielles permanentes. Si la conception du nouveau régime fiscal instauré pour les petites entreprises dans le cadre de la loi sur la protection des emplois (*munkahelyvédelmi törvény*) est bonne, l'existence de plusieurs taux d'imposition différents selon les secteurs rend la répartition des ressources moins efficace et entraîne des répercussions négatives sur les investissements et les prêts. L'introduction de taux de cotisations sociales réduits au titre de la loi sur la protection des emplois est un pas dans la bonne direction pour alléger la charge fiscale pesant sur le travail. Dans le cas des bas salaires toutefois, cette charge demeure élevée et il serait souhaitable d'affiner le système afin de mieux cibler ce groupe. La Hongrie envisage également de mieux faire respecter la législation fiscale en adoptant plusieurs mesures telles que l'obligation d'établir une connexion entre toutes les caisses enregistreuses et les autorités fiscales. En ce qui concerne la taxation de l'énergie, les mesures prises ne comportent pas d'éléments incitant à réduire la consommation d'énergie et elles entraînent des distorsions.
- (13) La faiblesse du taux d'emploi s'accompagne d'une très faible participation au marché du travail. Le chômage des jeunes est passé de 11 % en 2001 à 28,1 % en 2012. Le programme de travaux publics mobilise la plus grande partie des ressources budgétaires destinées à assurer un travail rémunéré, plutôt que des prestations sociales, aux chômeurs de longue durée, mais l'intérêt à long terme de ce programme sur la capacité d'insertion professionnelle reste à prouver. La Hongrie a renforcé ses politiques actives du marché du travail, mais il y aurait lieu de les rendre plus accessibles à certaines personnes défavorisées, et la participation des adultes à l'apprentissage tout au long de la vie reste l'une des plus faibles de l'UE. Ces cinq dernières années, le taux d'emploi des femmes est resté faible, à un niveau pratiquement inchangé. Afin d'encourager la participation des femmes au marché du travail, le gouvernement a développé les structures de garde d'enfants et encouragé des modalités de travail flexibles. La situation sociale continue de s'aggraver: la part de la

population exposée au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale s'établit à 31 % et le pourcentage des citoyens confrontés à un dénuement matériel extrême est lui aussi élevé. La pauvreté continue de toucher proportionnellement davantage les zones et communautés défavorisées, notamment les Roms.

- (14) L'environnement économique en Hongrie s'est constamment détérioré au cours des trois dernières années en raison d'une série de mesures qui ont institué des restrictions pesant sur les investisseurs et créé de l'instabilité au niveau du cadre réglementaire, en particulier dans le secteur des services. De récentes restrictions, qui frappent proportionnellement plus les investisseurs étrangers, concernent principalement le secteur des services, dont le commerce de détail. Le programme de simplification de l'administration prévoyait 114 mesures visant à réduire d'environ 500 milliards de forints la charge administrative pesant sur les entreprises, mais l'exécution de ce programme a été quelque peu retardée. La concurrence sur les marchés publics reste faible, bien qu'une nouvelle loi soit entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Le programme de lutte contre la corruption est un élément central du Programme Magyary. Ce programme n'aborde toutefois ni la question de l'insuffisance des contrôles effectués dans ce domaine par la force publique ni celle du renforcement des contrôles destinés à vérifier le financement des partis politiques, une importante source de préoccupation. En outre, la plupart des mesures annoncées n'ont pas encore été suivies d'effets. La supervision insuffisante des mesures exécutées reste également problématique. L'évolution de la situation observée en Hongrie en 2012 et 2013 fait grandir l'inquiétude quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Dans le tableau de bord de l'Union de l'innovation, la Hongrie figure parmi les innovateurs modérés. Les investissements des entreprises dans le domaine de la R&D sont essentiellement le fait sociétés à capitaux étrangers.
- (15) La Hongrie a réussi à réduire le nombre d'élèves abandonnant prématurément l'école. Compte tenu de l'ampleur des différences subsistant selon les régions, les nouveaux éléments du système centralisé d'enseignement public risquent d'avoir une incidence négative et d'accroître les inégalités et la ségrégation sociales, s'ils ne sont pas mis en œuvre avec soin. Bien que le nombre d'étudiants qui entrent dans l'enseignement supérieur ait sensiblement augmenté au cours des dernières années, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour atteindre la moyenne de l'UE et l'objectif national fixé dans la stratégie Europe 2020. Une certaine prudence est de mise quant à la capacité de la réforme actuelle de l'enseignement supérieur de mieux intégrer les élèves issus de milieux défavorisés.
- (16) Les mesures prévues par le plan Szell Kalman, dont l'objectif est d'améliorer le rapport qualité/prix et l'efficacité des transports publics, sont sujettes à des retards d'exécution considérables et l'absence d'une stratégie globale des transports porte atteinte à la viabilité financière du système des transports. Si la Hongrie a suffisamment étoffé l'interconnexion des réseaux d'électricité avec ses voisins, en application de la recommandation pour 2012, le manque d'indépendance de l'autorité de régulation de l'énergie dans la fixation des tarifs énergétiques et la forte proportion de prix réglementés de l'énergie restent source de préoccupation.
- (17) Dans le contexte du Semestre européen, la Commission a procédé à une analyse exhaustive de la politique économique de la Hongrie. Elle a évalué le programme de convergence et le programme national de réforme de ce pays et présenté un bilan approfondi. Elle a tenu compte non seulement de la pertinence de ces programmes pour une politique budgétaire et socioéconomique viable en Hongrie, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, compte tenu de

la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union européenne par la contribution de celle-ci aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 7 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du Semestre européen.

- (18) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence de la Hongrie et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis⁹.
- (19) 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 Hongrie et son programme de convergence. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent en particulier dans les recommandations 1, 2, 3, 4, 5 et 7 ci-après,

RECOMMANDE que la Hongrie s'attache, au cours de la période 2013-2014, à:

1. mettre en œuvre une stratégie budgétaire crédible et favorable à la croissance en définissant les mesures nécessaires axées sur des réductions de dépenses et maintenir une position budgétaire saine conforme à l'objectif à moyen terme tout au long de la période de programmation. En s'appuyant sur les étapes susmentionnées, adopter une trajectoire de nette réduction du taux d'endettement des administrations publiques, également en vue d'atténuer les déséquilibres macroéconomiques accumulés; renforcer le cadre budgétaire à moyen terme en le rendant plus contraignant et en le reliant étroitement à des règles chiffrées; étendre le mandat obligatoire du conseil budgétaire, notamment en ce qui concerne la réalisation d'un suivi ex post systématique du respect des règles budgétaires chiffrées et l'élaboration de prévisions macrobudgétaires régulières ainsi que d'analyses d'impact budgétaires des principales propositions d'action;
2. contribuer au rétablissement de conditions normales d'octroi de prêts à l'économie, principalement en améliorant la capacité d'accumulation de capitaux dans le secteur financier, notamment par l'abaissement des charges supplémentaires qui sont actuellement imposées à ce secteur; améliorer la qualité des portefeuilles des banques en éliminant de leurs bilans les actifs de mauvaise qualité; engager toute nouvelle initiative en concertation étroite avec les parties prenantes et s'assurer que les nouvelles mesures prises n'entraînent pas d'intensification de l'aléa moral parmi les emprunteurs; améliorer la réglementation et la surveillance financières, notamment en conférant à l'autorité hongroise de surveillance financière des pouvoirs lui permettant d'intervenir de façon plus efficace en cas d'urgence et en mettant en place un régime de résolution des défaillances bancaires;
3. garantir la stabilité, le bon équilibre et la prévisibilité du système d'imposition des sociétés; rationaliser la fiscalité des entreprises et à réduire le plus possible les distorsions que l'imposition de taxes sectorielles spécifiques a créées au niveau de la répartition des ressources, de manière à favoriser la croissance et l'emploi; continuer à rendre la fiscalité du travail plus favorable à l'emploi en allégeant la charge fiscale pesant sur les bas salaires, notamment en affinant les critères d'admissibilité prévus dans la loi sur la protection des emplois et en faisant glisser les prélèvements fiscaux vers des taxes environnementales; exécuter pleinement les mesures déjà annoncées en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales et en intensifier l'application, et réduire les coûts liés à la collecte de l'impôt;

⁹ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

4. réduire le chômage des jeunes, par exemple au moyen d'une garantie pour la jeunesse; renforcer les mesures prises dans le cadre des politiques actives du marché du travail et améliorer le système établissant le profil des clients du service public de l'emploi; réduire la prédominance du programme de travaux publics dans les mesures en faveur de l'emploi et renforcer le volet «activation» de ce programme; renforcer les programmes de formation afin de stimuler la participation à l'apprentissage tout au long de la vie; poursuivre le développement de structures de garde d'enfants pour encourager la participation des femmes au marché du travail; veiller à ce que l'objectif de la stratégie nationale d'inclusion sociale soit pris en compte dans tous les domaines d'action afin de réduire la pauvreté, en particulier s'agissant des enfants et des Roms;
5. créer un environnement économique favorable, en particulier en rétablissant un environnement attractif pour les investisseurs directs étrangers, en rendant le cadre réglementaire plus stable et en favorisant la concurrence; assurer l'exécution rapide des mesures envisagées pour alléger les charges administratives; améliorer la concurrence sur les marchés publics et à prendre des mesures adéquates pour lutter contre la corruption; répondre aux préoccupations relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire; supprimer les barrières instaurées récemment dans le secteur des services, notamment dans les services de commerce de détail; prévoir des mesures d'incitation ciblées afin de soutenir les entreprises innovatrices;
6. mettre en œuvre une stratégie nationale de lutte contre l'abandon scolaire précoce et veiller à ce que le système d'éducation donne à tous les jeunes des compétences, des aptitudes et des qualifications utiles sur le marché du travail; améliorer l'accès à des systèmes d'enseignement ordinaire favorables à l'intégration, en particulier pour les Roms; encourager la transition entre les différents stades de l'éducation et le marché du travail; mettre en œuvre une réforme de l'enseignement supérieur qui permette d'atteindre des niveaux d'études supérieures plus élevés, notamment dans le cas des étudiants défavorisés;
7. supprimer progressivement la réglementation des prix dans le secteur de l'énergie tout en garantissant la protection effective des consommateurs économiquement vulnérables; prendre des mesures supplémentaires afin de garantir l'indépendance du régulateur national; garantir la viabilité financière des entreprises publiques du secteur des transports en réduisant les coûts de fonctionnement et en augmentant les recettes.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*