



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.6.2014
COM(2014) 418 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2014
et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2014**

{SWD(2014) 418 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2014

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2014

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,

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

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2014) 418 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 et P7_TA(2014)0129.

membres, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». 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 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, aux niveaux national, de l'Union 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 9 juillet 2013, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Hongrie pour 2013 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Hongrie pour la période 2013-2016.
- (5) Le 13 novembre 2013, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁵, qui marque le lancement du semestre européen 2014 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁶, dans lequel la Hongrie a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 20 décembre 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 d'assurer un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt 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 5 mars 2014, la Commission a publié les résultats de son bilan approfondi concernant la Hongrie⁷, conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Son analyse l'amène à conclure que la Hongrie continue à connaître des déséquilibres macroéconomiques qui requièrent une surveillance et l'adoption de mesures fortes. En particulier, il y a lieu de continuer à suivre de très près l'ajustement en cours de la position extérieure globale nette, dont le solde est largement débiteur, l'endettement élevé des secteurs privé et public, dans un contexte marqué par la fragilité du secteur financier, et la détérioration des résultats en matière d'exportations, le but étant d'atténuer les risques importants de répercussions négatives sur le fonctionnement de l'économie.
- (8) Le 30 avril 2014, la Hongrie a présenté son programme national de réforme pour 2014 et son programme de convergence pour 2014. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (9) L'objectif de la stratégie budgétaire exposée dans le programme de convergence pour 2014 consiste à ramener le déficit nominal de 2,9 % du PIB en 2014 à 1,9 % d'ici à la fin de la période couverte par le programme. Cet objectif devrait être atteint par une trajectoire d'assainissement concentrant une grande partie des efforts en fin de période, tandis que les objectifs en matière de déficits ont été revus largement à la hausse par rapport au programme précédent. Le programme confirme l'objectif à moyen terme de - 1,7 % du PIB, qui est conforme aux objectifs du pacte de stabilité

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 85 final.

et de croissance. Toutefois, sur la base du solde structurel recalculé, l'objectif à moyen terme ne devrait pas être atteint d'ici à la fin de la période couverte par le programme. Le solde structurel (recalculé) devrait connaître une détérioration de 1,5 point de pourcentage en 2014, déviant ainsi significativement par rapport à l'objectif à moyen terme, avant de se stabiliser en 2015, ce qui se traduira par un écart négatif de 0,5 % du PIB par rapport à l'amélioration nécessaire en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme. Le critère des dépenses montre une déviation significative tant en 2014 qu'en 2015. Le solde structurel (recalculé) devrait continuer à se détériorer en 2016 et en 2017. Globalement, une déviation significative par rapport à la trajectoire d'ajustement nécessaire pour atteindre l'objectif à moyen terme est attendue à compter de 2014. Selon les projections du programme, la dette publique devrait connaître une baisse progressive mais continue, passant de 79 % du PIB en 2013 à environ 75 % du PIB en 2017. Le scénario macroéconomique sous-tendant les projections budgétaires du programme est globalement plausible pour la période 2014-2016, avec une croissance du PIB prévue de 2,3 % et 2,5 % pour cette année et la suivante, contre 2,3 % et 2,1 % selon les prévisions du printemps 2014 de la Commission. Toutefois, le programme est trop optimiste pour 2017. Les risques pesant sur les objectifs budgétaires sont globalement équilibrés en 2014, mais il existe un risque croissant que le déficit soit plus élevé qu'escompté à partir de 2015. Des risques particuliers découlent du fait que la réduction prévue du ratio des dépenses devrait se faire par l'instauration d'un gel nominal uniforme ou d'une limitation linéaire des augmentations en deçà du taux d'inflation pour la plupart des postes de dépenses discrétionnaires. Selon les prévisions du printemps 2014 de la Commission, le déficit nominal pour 2014 et 2015 devrait être identique aux objectifs du programme. Avec un déficit structurel projeté de 2,2 % du PIB en 2014 et de 2,3 % en 2015, les prévisions de la Commission confirment le risque d'une déviation significative par rapport à l'objectif à moyen terme à partir de 2014. En outre, les prévisions de la Commission indiquent également que le critère en matière de réduction de la dette ne sera pas respecté en 2014 et 2015. Sur la base de son évaluation du programme et des prévisions de la Commission, conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, le Conseil est d'avis qu'il est nécessaire de prendre des mesures d'assainissement structurel supplémentaires compte tenu des risques de déviation significative par rapport à l'objectif à moyen terme et de non-respect de la règle relative à la dette à partir de 2014.

- (10) Le cadre budgétaire à moyen terme a été renforcé par l'extension de l'horizon de planification au-delà de l'exercice budgétaire en cours. Toutefois, son efficacité et son caractère contraignant ne sont pas encore assurés. De nouvelles règles budgétaires chiffrées ont été introduites, mais certaines faiblesses dans leur conception n'ont pas été corrigées, lesquelles sont principalement liées à l'absence de suivi ex post systématique, de niveaux de déviation maximaux autorisés et de mécanismes de correction rigoureux. La liste limitée des tâches relevant du mandat du Conseil fiscal et les capacités analytiques de ce dernier ne sont toujours pas proportionnées au droit de veto budgétaire dont celui-ci dispose. La poursuite du renforcement du cadre budgétaire à moyen terme et l'extension du mandat du Conseil fiscal contribueraient à améliorer la crédibilité, la transparence et l'efficacité du cadre budgétaire dans son ensemble.
- (11) En dépit du programme «Financement de la croissance», subventionné par la banque centrale et destiné aux petites et moyennes entreprises, les prêts normaux à l'économie n'ont pas repris de manière durable. La charge réglementaire pesant sur

le secteur financier s'est encore accrue, ce qui limite la capacité d'accumulation de capitaux. Des mesures telles que la hausse de la taxe sur les transactions financières ont contribué à renforcer l'utilisation des espèces dans l'économie. Le portefeuille des prêts aux ménages a continué de se détériorer, et la part élevée des prêts improductifs représente actuellement l'un des principaux défis pour le secteur financier. L'assainissement du portefeuille est entravé par la faible efficacité des procédures de résolution. Aucune nouvelle mesure d'envergure n'a été prise pour éliminer les actifs de mauvaise qualité du bilan des banques. L'effet conjugué d'une lourde charge réglementaire et d'une part élevée de prêts improductifs s'est traduit par un assèchement des crédits disponibles. Le gouvernement a annoncé à plusieurs reprises son intention d'introduire un nouveau mécanisme d'allègement pour aider les emprunteurs en devises; dans la plupart des cas, les mesures prises n'ont pas ciblé les emprunteurs en difficulté et ont eu un effet négatif sur la culture de paiement des ménages, ces derniers s'attendant à de nouvelles aides publiques. La réglementation et la surveillance financières ont été renforcées par l'intégration de l'autorité de surveillance financière dans la structure de la banque centrale et l'attribution de la responsabilité de la surveillance macroprudentielle à cette dernière. Les travaux préparatoires en vue de la mise en place d'un régime de résolution bancaire ont débuté.

- (12) Si la fréquence des modifications fiscales a diminué par rapport à l'année précédente, aucun progrès substantiel n'a été accompli en vue de rendre le système d'imposition des sociétés plus équilibré. Certains des impôts et taxes sectoriels existants ont même été augmentés. L'application de taux d'imposition différents selon les secteurs constitue un obstacle à l'allocation efficace des ressources et a donc une incidence négative sur la croissance. Pour rendre la fiscalité plus favorable à l'emploi, la Hongrie a élargi l'admissibilité au bénéfice du crédit d'impôt pour les familles dans le cadre de l'impôt sur le revenu des particuliers, ce qui peut aider les bas salaires. Le coin fiscal pour les salariés isolés à faible revenu est l'un des plus élevés de l'Union. Les critères d'admissibilité au bénéfice de la loi sur la protection des emplois sont restés pour l'essentiel inchangés, bien qu'une proportion considérable des travailleurs à faible revenu soit toujours exclue du champ d'application de ce régime. Il sera important d'évaluer l'incidence et le rapport coût-efficacité de ce dernier et d'y apporter les adaptations nécessaires pour renforcer sa capacité à faire accéder les gens à l'emploi. Certains progrès ont été accomplis dans le déplacement de la fiscalité du travail vers la fiscalité environnementale, mais des mesures supplémentaires sont nécessaires. La connexion des caisses enregistreuses au système en ligne des autorités fiscales est progressivement mise en place, après des retards répétés. Toutefois, la Hongrie continue de souffrir d'un niveau élevé de non-respect des obligations fiscales, avec un travail au noir massif et un écart de TVA important. Les mesures de contrôle devraient être renforcées, notamment en vue d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude à la TVA.
- (13) Le taux de chômage des jeunes a diminué en 2013, tandis que le pourcentage des jeunes ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation a augmenté. Une coordination efficace des bureaux du service public de l'emploi avec les établissements d'enseignement et les parties prenantes locales permettrait de toucher un public plus vaste. Le renforcement des capacités du service public de l'emploi a commencé, y compris la préparation d'un système permettant d'établir le profil des clients, tandis que les politiques actives du marché du travail concernant le marché du travail ouvert devraient être évaluées au regard de leur efficacité et de leur efficience et, si nécessaire, être adaptées de façon à améliorer l'accès au marché du

travail pour certains groupes défavorisés. Le volet «activation» des différentes mesures concernant le marché du travail et mesures sociales (programme de travail public, allocations de chômage et assistance sociale) pourrait être renforcé. Le programme de travail public mobilise la plus grande partie des ressources budgétaires consacrées aux mesures en faveur de l'emploi, mais en 2013, moins de 10 % des personnes participant à ce programme ont été en mesure de réintégrer le marché du travail ouvert après avoir quitté le programme, ce qui soulève la question de l'éventuelle nécessité de l'adapter, par exemple en établissant des liens plus forts avec l'activation, la formation et l'aide à la recherche d'un emploi, de façon à garantir une incidence plus durable sur l'emploi. La participation des femmes au marché du travail a été encouragée par une souplesse accrue du système de congé parental rémunéré et l'offre de structures de garde d'enfants, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires étant donné que le taux d'emploi des femmes reste inférieur à 60 %. La période d'indemnisation du chômage est plus courte que la durée moyenne nécessaire aux demandeurs d'emploi pour retrouver un travail. Le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale en Hongrie croît de manière constante et représente actuellement près du tiers de l'ensemble de la population. La pauvreté continue de toucher les groupes défavorisés de manière disproportionnée, en particulier les enfants et les Roms. S'il existe une stratégie nationale d'inclusion sociale, les mesures prises dans la plupart des domaines ne soutiennent pas systématiquement les objectifs définis dans cette stratégie. Des mesures intégrées et rationalisées sont nécessaires à une lutte efficace contre la pauvreté.

- (14) L'environnement des entreprises en Hongrie est caractérisé par des modifications fréquentes du cadre réglementaire et une concurrence limitée dans un nombre croissant de secteurs. De nouvelles barrières ont été mises en place dans le secteur des services et celles qui existaient déjà n'ont pas été supprimées (par exemple en ce qui concerne les pharmacies, la gestion des déchets, les paiements mobiles, la vente au détail de tabac et les manuels scolaires). Globalement, les investissements ont diminué fortement dans les secteurs où des surtaxes sectorielles ont été instaurées au cours des dernières années. Entre 2010 et 2013, l'investissement nominal a baissé de 44 % dans le secteur de l'énergie, de 28 % dans le secteur financier et de 18 % dans le secteur des télécommunications, alors qu'il a connu une hausse globale de 3,4 %. Certains progrès ont été enregistrés en ce qui concerne l'amélioration de la concurrence dans le domaine des marchés publics, mais des efforts supplémentaires s'imposent. Par exemple, un recours accru à la passation des marchés publics en ligne permettrait de réaliser des économies de coûts considérables, d'améliorer la transparence des marchés publics et de renforcer la concurrence. Des démarches ont été entreprises pour mettre en œuvre des stratégies en matière d'intégrité et promouvoir de meilleures normes de transparence dans l'administration publique, mais des efforts supplémentaires restent nécessaires pour lutter efficacement contre la corruption.
- (15) La proportion de jeunes quittant prématurément l'école est en augmentation et l'adoption d'une stratégie en matière de prévention de l'abandon scolaire a été reportée à plusieurs reprises. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour doter les élèves des connaissances, compétences et qualifications de base utiles sur le marché du travail. L'égalité d'accès à un enseignement ordinaire de qualité reste un problème de taille pour les enfants défavorisés, en particulier les Roms. Une nouvelle loi sur la formation professionnelle, qui introduit notamment un «système dual», a

été adoptée en vue de faciliter le passage, toujours difficile, de l'enseignement au marché du travail; les effets de cette loi devront être suivis de près.

- (16) La Hongrie a poursuivi en 2013 et 2014 l'application de réductions des prix de l'électricité et du gaz pour le consommateur final. Ces réductions des prix, conjuguées à la charge fiscale supplémentaire pesant sur les entreprises énergétiques, ont eu un effet négatif sur la capacité des fournisseurs d'énergie à couvrir leurs coûts ainsi que sur les investissements dans le secteur de l'énergie et l'entretien du réseau. À l'heure actuelle, l'intensité énergétique des ménages est parmi les plus élevées de l'Union, et l'efficacité énergétique pourrait être améliorée, en particulier dans le secteur résidentiel. Le manque d'indépendance de l'autorité nationale de régulation de l'énergie en ce qui concerne la fixation des conditions et tarifs d'accès au réseau continue de susciter des inquiétudes. Certaines mesures ont été prises pour rationaliser l'organisation des entreprises de transport public, mais la viabilité de ces dernières pourrait être améliorée davantage par une réduction des coûts de fonctionnement et la modification du système de tarification.
- (17) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Hongrie. Elle a évalué le programme de convergence et le programme national de réforme. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Hongrie, 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 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 avis⁸.
- (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 dans les recommandations figurant aux points 1, 2, 3 et 5 ci-dessous.

RECOMMANDE que la Hongrie s'attache, au cours de la période 2014-2015:

1. à renforcer les mesures budgétaires pour 2014 compte tenu de l'apparition d'un écart de 0,9 % du PIB par rapport aux exigences du pacte de stabilité et de croissance, à savoir la règle en matière de réduction de la dette, sur la base des prévisions du printemps 2014 de la Commission; en 2015, et au-delà, à renforcer considérablement la stratégie budgétaire pour garantir la réalisation de l'objectif à moyen terme et assurer le respect des exigences relatives à la réduction de la dette, de manière à maintenir le taux d'endettement de l'État sur une trajectoire descendante durable; à renforcer davantage le caractère contraignant du cadre budgétaire à moyen terme par un suivi ex post systématique du respect des règles budgétaires chiffrées et le recours à des mécanismes de correction; à améliorer la transparence des finances publiques, notamment par l'extension du mandat du Conseil fiscal, en exigeant la préparation de prévisions macrobudgétaires régulières et d'analyses d'impact budgétaire des principales propositions d'action;

⁸ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

2. à contribuer à la restauration des flux normaux des prêts à l'économie, notamment en améliorant la conception et en réduisant le poids des taxes frappant les établissements financiers; à adapter la taxe sur les transactions financières de façon à éviter que l'épargne ne quitte le secteur bancaire et à encourager davantage le recours aux paiements électroniques; à recenser et à éliminer les obstacles entravant l'assainissement du portefeuille, notamment en durcissant les règles de provisionnement pour les prêts restructurés, en supprimant les obstacles à la saisie des sûretés ainsi qu'en augmentant la vitesse et l'efficacité des procédures d'insolvabilité; dans ce contexte, à consulter étroitement les parties prenantes sur les nouvelles initiatives et à veiller à ce que celles-ci soient adéquatement ciblées et n'augmentent pas l'aléa moral pour les emprunteurs; à renforcer davantage la réglementation et la surveillance financières, notamment en mettant en place un mécanisme de résolution bancaire;
3. à assurer un système d'imposition des sociétés stable, plus équilibré et rationalisé, notamment en supprimant progressivement les taxes sectorielles ayant un effet de distorsion; à réduire le coin fiscal pour les bas salaires, notamment en améliorant l'efficacité des taxes environnementales; à renforcer les mesures destinées à améliorer le respect des obligations fiscales, et en particulier à lutter contre la fraude à la TVA, et à réduire le coût global de ces obligations;
4. à prendre des mesures ciblées renforcées dans le cadre des politiques actives du marché du travail, notamment en accélérant l'introduction du système permettant d'établir le profil des clients du service public de l'emploi; à mettre en place le réseau de mentors pour la jeunesse prévu et à assurer sa coordination avec les établissements d'enseignement et les parties prenantes au niveau local de façon à toucher un public plus vaste; à revoir le programme de travail public en vue d'évaluer son efficacité s'agissant d'aider les personnes concernées à trouver un emploi au sortir de ce programme, et à renforcer davantage le volet «activation» de ce dernier; à envisager un allongement de la période d'indemnisation du chômage en tenant compte de la durée moyenne nécessaire pour trouver un nouvel emploi et à lier cette indemnisation aux mesures d'activation; à améliorer l'adéquation et la couverture de l'assistance sociale tout en renforçant le lien avec l'activation; afin de réduire la pauvreté, à mettre en œuvre des mesures rationalisées et intégrées pour lutter efficacement contre la pauvreté, en particulier chez les enfants et les Roms;
5. à stabiliser le cadre réglementaire et à favoriser la concurrence, notamment en supprimant les barrières dans le secteur des services; à prendre des mesures plus ambitieuses pour renforcer la concurrence et la transparence dans les marchés publics, notamment par l'introduction de la passation des marchés publics en ligne, et à réduire davantage la corruption et la charge administrative globale;
6. à mettre en œuvre une stratégie nationale de prévention de l'abandon scolaire, avec une attention particulière pour les sorties précoces du système d'enseignement et de formation professionnels; à mettre en place une approche systématique de lutte contre la ségrégation dans le système éducatif et à promouvoir un enseignement ordinaire inclusif pour les groupes défavorisés, et notamment les Roms; à soutenir la transition entre les différents stades de l'enseignement ainsi que le passage vers le marché de l'emploi, et à suivre de près la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle; à 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. à examiner l'incidence de la réglementation des prix de l'énergie sur les incitations à l'investissement et sur la concurrence sur les marchés de l'électricité et du gaz; à prendre des mesures supplémentaires pour assurer l'autonomie de l'autorité nationale de régulation en ce qui concerne les tarifs et les conditions d'utilisation du réseau; à prendre des mesures pour accroître l'efficacité énergétique, en particulier dans le secteur résidentiel; à renforcer davantage la viabilité du système de transport, notamment en réduisant les coûts de fonctionnement et en revoyant le système de tarification des entreprises d'État dans le secteur des transports.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président