



Bruxelles, le 18.5.2016
COM(2016) 337 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2016

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 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 la recommandation de la Commission européenne²,

vu les résolutions du Parlement européen³,

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 novembre 2015, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁴, qui marque le lancement du semestre européen 2016 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 17 et 18 mars 2016. Le 26 novembre 2015, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁵, dans lequel la Hongrie est mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (2) Le rapport 2016 pour la Hongrie⁶ a été publié le 26 février 2016. Il évaluait les progrès accomplis par la Hongrie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015 et en vue de la réalisation de ses objectifs nationaux au titre d'Europe 2020. Le rapport contenait également les

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2016) 337 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059, et P8_TA(2016)0060..

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ SWD(2016) 85 final.

résultats du bilan approfondi réalisé conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Le 8 mars 2016, la Commission a présenté les résultats du bilan approfondi⁷. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que la Hongrie ne connaît pas de déséquilibres macroéconomiques. En particulier, bien que les besoins considérables de refinancement de la dette extérieure et la part des prêts non performants restent préoccupants, les risques liés aux passifs extérieurs et intérieurs ont diminué.

- (3) Le 29 avril 2016, la Hongrie a présenté son programme national de réforme pour 2016 et son programme de convergence pour 2016. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (4) Les recommandations pertinentes par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013, 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 structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique⁸.
- (5) Le programme de convergence indique que l'afflux exceptionnel de réfugiés a une forte incidence sur le budget et un addendum daté du 6 mai fournit des éléments établissant l'ampleur et la nature de ces coûts budgétaires supplémentaires. D'après l'évaluation de la Commission, les dépenses additionnelles admissibles s'élevaient à 0,04 % du PIB en 2015 et à l'heure actuelle, aucun coût supplémentaire n'est attendu pour 2016. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent la prise en charge de ces dépenses additionnelles, dans la mesure où l'afflux de réfugiés est une circonstance exceptionnelle ayant un effet significatif sur les finances publiques hongroises et où la viabilité de celles-ci ne serait pas mise en péril si l'on autorisait un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme. Dès lors, l'ajustement requis vers l'objectif budgétaire à moyen terme pour 2015 a été réduit afin de tenir compte de ces coûts. En ce qui concerne 2016, une évaluation finale, notamment sur les montants admissibles, sera réalisée au printemps 2017 sur la base des données observées telles qu'elles seront fournies par les autorités hongroises.
- (6) La Hongrie fait actuellement l'objet du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions de la règle relative à la dette. Dans son programme de convergence 2016, le gouvernement prévoit que le déficit nominal augmente à 2,4 % du PIB d'ici à 2017 puis diminue graduellement pour s'établir à 1,2 % d'ici à 2020. D'après le gouvernement, le solde structurel devrait s'améliorer progressivement en vue d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme révisé, soit un déficit de 1,5 % du PIB en termes structurels, d'ici à 2019. Cependant, le déficit

⁷ COM(2016) 95 final.

⁸ COM(2014) 494 final.

structurel recalculé⁹ resterait supérieur à l'objectif budgétaire à moyen terme. Selon le programme de convergence, le ratio dette/PIB devrait progressivement passer de 75,3 % en 2015 à moins de 67 % en 2020. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est globalement plausible jusqu'en 2017, mais témoigne d'un optimisme croissant par la suite. Les mesures nécessaires au respect des objectifs retenus en matière de déficit à partir de 2017 ne sont pas suffisamment précisées, en particulier pour la période postérieure à 2017. Selon les prévisions de la Commission du printemps 2016, il existe un risque élevé d'écart important par rapport à l'ajustement requis en 2016 ainsi que, dans l'hypothèse de politiques inchangées, en 2016 et 2017 considérées conjointement. Dans le même temps, il est prévu que la Hongrie respecte le critère relatif à la réduction de la dette en 2016 et en 2017. Se fondant sur son évaluation du programme de convergence et tenant compte des prévisions de la Commission du printemps 2016, le Conseil est d'avis qu'il existe un risque que la Hongrie ne respecte pas les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Des mesures supplémentaires seront donc nécessaires pendant ces deux années afin de garantir le respect de ces dispositions.

- (7) Les déséquilibres financiers intérieurs ont été réduits et le système bancaire a perdu de sa vulnérabilité, mais des problèmes subsistent. Des progrès considérables ont été accomplis en matière de réduction de la dette du secteur privé, auparavant libellée principalement en devises étrangères. Les prêts aux ménages ont donné des signes de reprise mais un changement radical se fait encore attendre en ce qui concerne les prêts aux entreprises. La rentabilité du secteur bancaire a commencé à s'améliorer, grâce à l'amélioration de l'environnement économique et à une modération des politiques antérieures relatives aux impôts sur les banques. Toutefois, les banques restent prudentes dans leurs prêts même si elles sont suffisamment capitalisées et très liquides. Le principal défi auquel les banques restent confrontées est la réduction de la part encore fort élevée de prêts non performants qui freinent les nouveaux prêts et exercent une pression sur les bénéficiaires. Le risque de passif éventuel lié à l'accroissement de la participation de l'État dans le secteur bancaire reste élevé.
- (8) Nonobstant les améliorations marquées récentes des politiques et de l'administration fiscales, la dépendance de la Hongrie vis-à-vis d'impôts sectoriels spécifiques demeure une entrave potentielle aux investissements. La nature sélective de ces impôts est à l'origine de distorsions entre les secteurs. Alors que plusieurs autres impôts sectoriels spécifiques restent en place, le prélèvement sur les établissements de crédit a été réduit de manière significative et les taux progressifs de la redevance d'inspection de la sécurité alimentaire ont été supprimés. Le coin fiscal sur les bas salaires reste élevé, notamment pour les personnes sans enfant, ce qui peut avoir une incidence négative sur leur employabilité et freiner les investissements. Des mesures ont été prises pour le réduire (notamment une réduction d'un point de pourcentage du taux d'imposition uniforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et une augmentation des déductions familiales pour les travailleurs parents de deux enfants). Cependant, les mesures ne sont pas suffisamment ciblées pour avoir un effet significatif sur les bas salaires. La fiscalité pesant sur le travail pourrait être réorientée vers des domaines où elle pénaliserait moins la croissance. Diverses mesures ont été prises afin d'améliorer le respect des obligations fiscales et de réduire les coûts de mise en conformité, même si ces derniers restent élevés pour ce qui

⁹ Le solde structurel tel que recalculé par la Commission sur la base des données figurant dans le programme de convergence, selon une méthode commune.

concerne les obligations fiscales. Malgré les améliorations de ces dernières années, la Hongrie est encore confrontée à des défis en matière d'efficacité de la perception de l'impôt. Le gouvernement hongrois a annoncé une réforme institutionnelle majeure qui devrait débuter en 2016 et concerner l'efficacité de l'administration fiscale.

- (9) Si des progrès limités ont été accomplis en faveur de la promotion de la concurrence et de la transparence dans la passation des marchés publics (par exemple, par l'adoption de la nouvelle loi sur la passation des marchés publics, dont la conformité avec la législation européenne doit encore être évaluée), les modifications imprévisibles de la réglementation et la charge administrative gênent les entreprises privées et entravent les investissements. Le nombre élevé de procédures négociées sans publication et d'attributions de contrats à l'issue d'une procédure n'ayant suscité qu'une seule offre démontre la persistance d'un faible niveau de concurrence dans les marchés publics. Une stratégie globale pour la passation électronique des marchés publics visant à améliorer l'efficacité et la transparence n'a pas encore été élaborée et le risque de corruption reste élevé. Des modifications seraient nécessaires pour rendre le nouveau programme national de lutte contre la corruption pour la période 2015-2018 plus efficace dans la prévention de la corruption dans les institutions publiques et dans la mise en œuvre de sanctions dissuasives. Le gouvernement n'a pas encore renouvelé son engagement antérieur de réviser la loi de 2013 relative aux donneurs d'alerte, qui manque de dispositions protégeant adéquatement ces derniers des représailles. Le programme national de lutte contre la corruption destiné à la révision du système de déclaration de patrimoine manque d'ambition et de nouvelles modifications législatives adoptées en 2015 ont posé davantage de restrictions à l'accès du public à l'information. Le gouvernement a pris des mesures pour réduire la charge administrative, mais la réglementation restrictive hongroise des secteurs des services et un environnement réglementaire instable restent une source de préoccupation pour les entreprises et engendrent donc l'incertitude pour les investisseurs. Des restrictions à l'ouverture et au fonctionnement dans le secteur du détail constituent des barrières importantes à l'entrée et à l'expansion. Les marges bénéficiaires dans le secteur du détail hongrois figurent en troisième place parmi les plus élevées de l'Union et n'ont cessé d'augmenter au cours de la dernière décennie alors que l'indicateur d'efficacité de la répartition est l'un des plus faibles.
- (10) Les évolutions récentes du marché du travail sont favorables en Hongrie, le chômage étant revenu aux niveaux d'avant la crise. La création d'emploi dans le secteur privé reprend mais le programme de travaux publics a également contribué à réduire le chômage. Le programme est la principale politique active du marché du travail en Hongrie et son coût budgétaire a plus que quadruplé au cours des cinq dernières années. Toutefois, le programme ne semble pas améliorer suffisamment la réinsertion des participants sur le marché du travail ouvert. Au premier semestre de 2015, le taux de sortie réussie du programme au profit des emplois classiques était de 13,1 % mais environ 60 % des participants ayant quitté le programme durant cette période y sont revenus dans un délai de 180 jours. Les participants risquent donc très probablement de se trouver enfermés dans ce programme, en particulier les travailleurs peu qualifiés et les habitants des régions défavorisées. Bien que le programme cible les chômeurs de longue durée, peu qualifiés ou vivant dans les régions défavorisées, 47 % des participants en 2015 possédaient un diplôme de l'enseignement secondaire ou supérieur. La part des sans-emplois prenant part aux travaux publics est également importante dans les départements dont le marché du travail fonctionne bien. La réforme récente du service public de l'emploi devrait nuire à son efficacité. La complexité administrative des modalités de gestion -

actuellement, la responsabilité du service public de l'emploi dépend de quatre ministères - peut sérieusement compromettre un pilotage efficace et une orientation plus marquée vers les résultats. La durée maximale de perception d'indemnités de chômage (trois mois) est la plus brève de l'Union et est considérablement plus courte que le temps moyen nécessaire à retrouver un emploi. Les indicateurs de pauvreté s'améliorent mais restent élevés, en particulier parmi les moins favorisés, notamment les Roms et les enfants. L'adéquation et la couverture de l'aide sociale demeurent un défi et les réformes récentes pourraient encore durcir les conditions d'accès à un certain nombre de prestations.

- (11) La performance moyenne des étudiants hongrois en ce qui concerne les compétences de base se situe sous la moyenne de l'Union selon le programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE de 2012. La part des étudiants ne maîtrisant pas ces compétences a en outre progressé entre 2009 et 2012. L'influence du contexte socioéconomique et de l'emplacement de l'école sur les performances de l'enseignement est l'une des plus fortes de l'Union. La sélectivité du système d'enseignement creuse les écarts de performance entre les étudiants dans les différents types d'écoles et ces écarts se renforcent avec le temps. L'inégalité d'accès à un enseignement général de qualité est particulièrement criante pour les Roms. À l'exception de l'éducation de la petite enfance, qui s'est sensiblement améliorée au cours des dernières années, les écarts restent importants entre les Roms et les non-Roms pour ce qui concerne les taux d'achèvement dans tous les cycles d'enseignement, à savoir l'enseignement primaire, secondaire et supérieur. L'abandon scolaire reste élevé chez les Roms. La Hongrie a introduit un certain nombre de mesures destinées à favoriser plus efficacement l'acquisition des performances de base. Toutefois, les modalités de mise en œuvre de ces mesures ne sont pas suffisamment détaillées, ce qui ne permet pas d'évaluer leurs effets potentiels. Une démarche systématique de promotion d'un enseignement général ouvert à tous doit encore être mise au point. Le plan de mise en œuvre annoncé dans le cadre de la stratégie de lutte contre l'abandon scolaire reste à publier. La transition entre les divers types et niveaux d'enseignement demeure difficile et des réformes récentes de l'enseignement professionnel pourraient encore renforcer ce phénomène.
- (12) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Hongrie, qu'elle a publiée dans son rapport 2016 sur le pays. Elle a également évalué le programme de convergence et le programme national de réforme, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Hongrie 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 Hongrie, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'UE, vu la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 3 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (13) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis¹⁰.

¹⁰ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil,

RECOMMANDE que la Hongrie s'attache, au cours de la période 2016-2017:

1. compte tenu du risque élevé d'écart important, à réaliser un ajustement budgétaire annuel de 0,3 % du PIB en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 et de 0,6 % du PIB en 2017, à moins qu'un effort moindre ne permette de réaliser l'objectif budgétaire à moyen terme, en prenant les mesures structurelles nécessaires;
2. à réduire encore les impôts sectoriels spécifiques ainsi que le coin fiscal pour les bas salaires; à renforcer la transparence et la concurrence dans les marchés publics par la passation électronique des marchés, par la publication accrue des appels d'offres et par l'amélioration du cadre de lutte contre la corruption; à améliorer l'environnement réglementaire dans le secteur des services et dans le secteur du détail en remédiant aux réglementations restrictives et en garantissant la prévisibilité;
3. à faciliter la transition entre le programme de travaux publics et le marché du travail primaire et à renforcer d'autres mesures actives du marché du travail; à améliorer l'adéquation et la couverture de l'aide sociale et des indemnités de chômage; à prendre des mesures pour améliorer les performances de l'enseignement et à augmenter la participation des groupes défavorisés, notamment les Roms, à un enseignement général ouvert à tous.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*