



Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 552 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Hongrie

**Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le
fonctionnement de l'Union européenne**

RAPPORT DE LA COMMISSION

Hongrie

Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. INTRODUCTION

Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance. Cette clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1 et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans sa communication, la Commission faisait part au Conseil de son avis selon lequel, compte tenu de la grave récession économique annoncée consécutive à la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire étaient réunies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont souscrit à l'analyse de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition que cela ne mette pas en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. Pour ce qui est du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de déroger aux obligations budgétaires qui s'appliqueraient normalement tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre, dans le cadre du pacte, les mesures nécessaires de coordination des politiques publiques.

Selon les données communiquées par les autorités hongroises le 31 mars 2020 et validées ensuite par Eurostat¹, le déficit public de la Hongrie a atteint 2,0 % du PIB en 2019, tandis que sa dette publique brute s'est établie à 66,3 % du PIB. Le programme de convergence de la Hongrie pour 2020 anticipe cette année un déficit de 3,8 % du PIB et une dette de 72,6 % du PIB.

Le déficit attendu pour 2020 indique à première vue l'existence d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance.

Dans ce contexte, la Commission a donc élaboré le présent rapport, qui analyse le respect par la Hongrie des critères du déficit et de la dette prévus par le traité. Le présent rapport tient compte de tous les facteurs pertinents et prend dûment en considération le choc économique majeur lié à la pandémie de COVID-19.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294656/2-22042020-AP-FR.pdf/74ac835c-77b0-27d8-f463-257e7f2e1db2>

Tableau 1. Déficit public et dette publique (en % du PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Critère du déficit	Solde des administrations publiques	-1,8	-2,5	-2,1	-2,0	-5,2	-4,0
Critère de la dette	Dette publique brute	75,5	72,9	70,2	66,3	75,0	73,5

Source: Eurostat, prévisions du printemps 2020 de la Commission

2. CRITERE DU DEFICIT

Selon son programme de convergence pour 2020, la Hongrie devrait enregistrer cette année un déficit public de 3,8 % du PIB, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en est pas proche.

Ce dépassement de la valeur de référence du traité anticipé pour 2020 est exceptionnel car il résulte d'une récession économique grave. Les prévisions du printemps 2020 de la Commission, qui tiennent compte de l'impact de la pandémie de COVID-19, annoncent quant à elles une contraction du PIB réel de 7 % en 2020.

Le dépassement attendu de la valeur de référence du traité n'est pas temporaire si l'on se base sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission, selon lesquelles le déficit restera supérieur à 3 % du PIB en 2021.

En résumé, le déficit attendu pour 2020 est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en est pas proche. Ce dépassement anticipé est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire, au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance. L'analyse effectuée suggère donc, à première vue, que le critère du déficit au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/97 n'est pas rempli.

3. CRITERE DE LA DETTE

Le ratio de la dette publique au PIB a baissé, passant de 70,2 % en 2018 à 66,3 % en 2019. L'effet de réduction de la dette découlant de la croissance du PIB réel et le niveau élevé du déflateur du PIB, en raison d'un «effet de dénominateur» dans les deux cas, font plus que compenser le léger effet d'accroissement de la dette exercé par les ajustements stocks-flux.

Les données communiquées montrent que la Hongrie a respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019, l'écart par rapport à cette référence étant de -5,2 % du PIB.

L'analyse suggère donc que le critère de la dette est rempli, si l'on se base sur les chiffres effectifs de 2019.

4. FACTEURS PERTINENTS

L'article 126, paragraphe 3, du traité dispose que si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission doit élaborer un rapport. Ce rapport doit «examine[r] également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et t[enir] compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre».

Ces facteurs sont précisés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97, qui dispose aussi que «tout autre facteur qui, de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission» doit être dûment pris en compte.

Comme indiqué à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le critère du déficit, étant donné qu'en 2020 le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter (que le déficit reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire) n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif selon le critère du déficit pour la Hongrie.

Dans la situation actuelle, un facteur supplémentaire essentiel à prendre en considération pour l'année 2020 est l'impact économique de la pandémie de COVID-19, qui pèse très lourdement sur la situation budgétaire et rend les perspectives très incertaines. La pandémie a également entraîné l'activation de la clause dérogatoire générale.

4.1. La pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc économique majeur qui a maintenant des répercussions négatives considérables dans toute l'Union européenne. Les conséquences pour la croissance du PIB dépendront à la fois de la durée de la pandémie et des mesures prises par les autorités nationales, ainsi qu'aux niveaux européen et mondial, pour ralentir sa propagation, préserver les capacités de production et soutenir la demande globale. Les États membres ont déjà adopté, ou sont en train d'adopter, des mesures budgétaires afin d'accroître la capacité de leur système de santé et de venir en aide aux personnes et aux secteurs particulièrement touchés. D'importantes mesures de soutien de trésorerie et autres garanties ont également été adoptées. Sous réserve d'informations plus détaillées, les autorités statistiques compétentes doivent examiner si ces mesures ont ou non un impact immédiat sur le solde des administrations publiques. Ces mesures, conjuguées à la chute de l'activité économique, contribueront à une augmentation substantielle du déficit et de la dette publics.

4.2 Situation économique à moyen terme

Avant la pandémie de COVID-19, l'économie hongroise s'orientait vers un ralentissement progressif après des années de croissance exceptionnelle. Selon les prévisions de l'hiver 2020 de la Commission, la croissance du PIB réel devait reculer, passant de 4,9 % en 2019 à 3,4 % en 2020 et 2,8 % en 2021. La pandémie de COVID-19 a radicalement changé la donne. Les mesures de confinement prises pour lutter contre la pandémie limitent gravement l'activité économique à court terme. Il est difficile à ce stade d'apprécier l'ampleur et la durée de la récession, mais les premiers indicateurs laissent entrevoir une baisse rapide de l'activité économique et de l'emploi. Les prévisions du printemps 2020 de la Commission partent de l'hypothèse que les mesures sanitaires seront en grande partie levées d'ici au troisième trimestre de 2020, ce qui permettra un rebond de la production. Le PIB réel de la Hongrie devrait reculer de 7 % en 2020. Le taux de chômage devrait augmenter, passant de 3,4 % en 2019 à 7 % en moyenne en 2020. Il s'agit d'un facteur d'atténuation dans l'évaluation du respect par la Hongrie du critère du déficit en 2020.

Cette projection est entourée d'un degré anormalement élevé d'incertitude. La première source d'incertitude est la durée de la pandémie et des mesures de confinement.

4.3 Position budgétaire à moyen terme

La Hongrie fait l'objet, depuis juin 2018, de procédures pour écart important consécutives. Depuis lors, le Conseil a émis des recommandations semestrielles auxquelles la Hongrie n'a pas réagi par une action suivie d'effets, s'étant écartée de manière significative et répétée de la trajectoire d'ajustement recommandée.

Le 14 juin 2019, la Hongrie a reçu la recommandation de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes (ci-après dénommé «critère des dépenses») ne dépasse pas 3,3 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel de 1,0 % du PIB². L'évaluation globale fait apparaître un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019 et sur l'ensemble de la période 2018-2019.

Le programme de convergence fournit des informations sur les mesures nouvelles qui ont été prises pour enrayer la pandémie et soutenir l'économie. Selon le programme de convergence, les mesures de politique publique adoptées à ce jour pour atténuer l'impact économique et social de la pandémie de COVID-19 ont une incidence budgétaire estimée à 2,8 % du PIB en 2020. Toutefois, ces mesures sont entièrement financées par la réaffectation de dépenses au sein du budget, par les réserves et par la perception de nouvelles taxes. Parmi les mesures d'atténuation figurent des mesures visant à soutenir le marché du travail, des allègements fiscaux en faveur des entreprises et les coûts afférents à l'urgence médicale. Des mesures supplémentaires en faveur de la reprise (1,4 % du PIB) et du marché du travail (0,4 % du PIB) ont été annoncées mais n'ont pas encore été adoptées. Dans l'ensemble, si les recettes totales restent inchangées par rapport à 2019, les dépenses courantes devraient enregistrer une augmentation substantielle, qui n'est que partiellement compensée par une réduction des dépenses en capital.

D'après le programme de convergence, le déficit devrait diminuer en 2021 pour s'établir à 2,7% du PIB. L'amélioration des recettes fiscales devrait être modeste alors que les dépenses courantes devraient chuter pendant que l'investissement public, soutenu également par des fonds de l'Union, devrait augmenter fortement. À moyen terme, le programme de convergence prévoit que le déficit soit ramené à 2,2 % en 2022 et poursuive son repli pour atteindre 1,6 % du PIB en 2023 et 1,0 % du PIB en 2024. Ces anticipations reposent sur des hypothèses macroéconomiques d'une croissance moyenne du PIB réel d'environ 4,4 % sur la période 2022-2024.

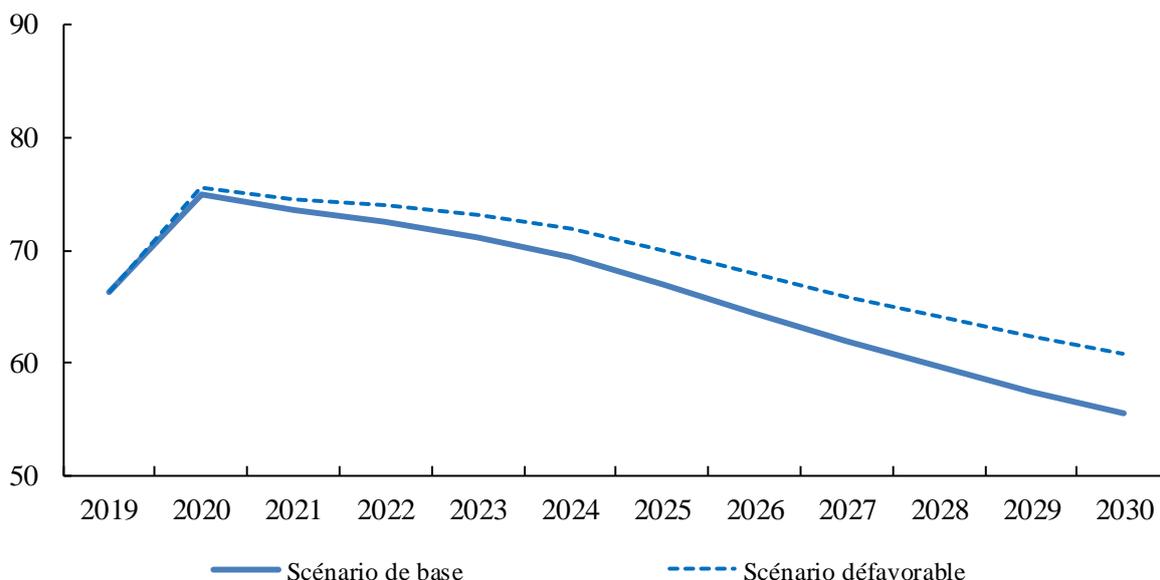
4.4. Situation de la dette publique à moyen terme

Dans ses prévisions du printemps 2020, la Commission s'attend à ce que la dette publique passe de 66,3 % du PIB en 2019 à 75,0 % en 2020.

² Recommandation du Conseil du 14 juin 2019 visant à corriger l'écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en Hongrie (2019/C 210/02), JO C 210 du 21.6.2019, p. 4.

L'analyse de la soutenabilité de la dette, telle qu'actualisée dans les prévisions du printemps 2020 de la Commission, indique que, malgré les risques, la dette demeure soutenable à moyen terme, compte tenu de facteurs d'atténuation importants (notamment le profil de la dette). En particulier, s'il est vrai que la situation d'endettement public se détériore par suite de la crise liée à la pandémie de COVID-19, le ratio d'endettement devrait, dans le scénario de référence, suivre une trajectoire (baissière) soutenable à moyen terme³.

Graphique 1: Ratio dette publique/PIB, Hongrie (en % du PIB)



Source: Services de la Commission

4.5 Autres facteurs mis en avant par l'État membre

Dans une lettre du 11 mai 2020, les autorités hongroises ont transmis une liste de facteurs pertinents conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97. L'analyse présentée dans les sections précédentes couvre déjà largement les principaux facteurs mis en avant par les autorités.

5. CONCLUSIONS

Selon le programme de convergence, le déficit public de la Hongrie devrait atteindre 3,8 % du PIB en 2020, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le

³ Ce scénario de référence repose sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission. Au-delà de 2021, l'hypothèse retenue est celle d'un ajustement progressif de la politique budgétaire, respectant les cadres de l'UE en matière de coordination et de surveillance des politiques économiques et budgétaires. La prévision de croissance du PIB réel est établie selon la méthode «T+10» du groupe de travail «écarts de production» (OGWG) du CPE. En particulier, la croissance effective (réelle) du PIB dépend de sa croissance potentielle et est affectée par tout ajustement budgétaire supplémentaire envisagé (par l'intermédiaire du multiplicateur budgétaire). L'inflation est présumée converger progressivement vers 2 %. Les hypothèses de taux d'intérêt sont définies en fonction des anticipations des marchés financiers. Dans le scénario défavorable, l'hypothèse envisagée (pour toute la période de prévision) est celle d'une hausse des taux d'intérêt (de 500 points de base) et d'une croissance du PIB plus faible (de -0,5 point de pourcentage) par rapport au scénario de référence.

traité et n'en est pas proche. Ce dépassement attendu de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire.

La dette publique brute était de 66,3 % du PIB à la fin de 2019, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité. La Hongrie a respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019.

Conformément au traité et au pacte de stabilité et de croissance, le présent rapport a également examiné les facteurs pertinents à prendre en compte. Comme indiqué à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, étant donné que le ratio de la dette publique au PIB dépasse en 2020 la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter (que le déficit reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire) n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif selon le critère du déficit pour la Hongrie.

Dans l'ensemble, l'analyse semble indiquer que le critère du déficit, tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997, n'est pas respecté.