



Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 517 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2020 et portant avis
du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2020**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2020

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 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 17 décembre 2019, la Commission a adopté la stratégie annuelle pour une croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2020 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. Le 17 décembre 2019, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Hongrie n'est pas mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi.
- (2) Le rapport 2020 pour la Hongrie² a été publié le 26 février 2020. Il évaluait les progrès accomplis par la Hongrie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 9 juillet 2019³, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par la Hongrie pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (3) Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a officiellement déclaré que la COVID-19 constituait une pandémie. Il s'agit d'une urgence de santé publique grave

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² SWD(2020) 516 final.

³ JO C 301 du 5.9.2019, p. 117.

pour les citoyens, les sociétés et les économies, qui met à rude épreuve les systèmes de santé nationaux, perturbe les chaînes d'approvisionnement mondiales, rend les marchés financiers plus volatils, génère des chocs sur la demande des consommateurs et a un impact négatif dans divers secteurs. Elle menace l'emploi des personnes, leurs revenus et l'activité des entreprises. Elle a provoqué un choc économique majeur qui a déjà de graves répercussions dans l'Union européenne. Le 13 mars 2020, la Commission a adopté une communication⁴ appelant à une réaction économique coordonnée à la crise, associant tous les acteurs aux niveaux national et de l'Union.

- (4) Plusieurs États membres ont déclaré l'état d'urgence ou pris des mesures d'urgence. Toute mesure d'urgence devrait être strictement proportionnée, nécessaire, limitée dans le temps et conforme aux normes européennes et internationales. Elle devrait faire l'objet d'un contrôle démocratique et d'un contrôle judiciaire indépendant.
- (5) Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance⁵. La 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 partageait avec le Conseil son point de vue selon lequel, compte tenu de la grave récession économique annoncée découlant de la pandémie de COVID-19, les conditions actuelles permettent l'activation de la clause dérogatoire générale. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord avec l'évaluation 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 de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant 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 s'écarter des obligations budgétaires qui s'appliqueraient normalement tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre les mesures nécessaires de coordination des politiques dans le respect du pacte.
- (6) Il est nécessaire de continuer à agir pour limiter et maîtriser la propagation de la pandémie, renforcer la résilience des systèmes de santé nationaux, atténuer les conséquences socio-économiques grâce à des mesures de soutien aux entreprises et aux ménages et offrir des conditions sanitaires et de sécurité sur le lieu de travail qui permettent la reprise de l'activité économique. L'Union devrait utiliser pleinement les différents outils dont elle dispose pour appuyer les efforts des États membres dans ces domaines. Dans le même temps, l'Union et ses États membres devraient travailler de concert afin de préparer les mesures nécessaires pour revenir à un fonctionnement normal de nos sociétés et de nos économies et à une croissance durable, en y intégrant notamment la transition écologique et la transformation numérique, et en tirant tous les enseignements de la crise.
- (7) La crise liée à la COVID-19 a mis en lumière la flexibilité qu'offre le marché unique pour ce qui est de s'adapter à des situations extraordinaires. Toutefois, afin de garantir une transition rapide et sans encombre vers la phase de reprise et la libre circulation

⁴ COM(2020) 112 final.

⁵ COM(2020) 123 final.

des marchandises, des services et des travailleurs, il conviendra de mettre fin aux mesures exceptionnelles qui empêchent le fonctionnement normal du marché unique dès qu'elles ne seront plus indispensables. La crise actuelle a mis en évidence la nécessité d'élaborer des plans de préparation aux crises dans le secteur de la santé, prévoyant notamment l'amélioration des stratégies d'achat, la diversification des chaînes d'approvisionnement et la constitution de réserves stratégiques de fournitures essentielles. Il s'agit là d'éléments essentiels pour l'élaboration de plans plus vastes de préparation aux crises.

- (8) Le législateur de l'Union a déjà modifié les cadres législatifs applicables⁶ afin de permettre aux États membres de mobiliser toutes les ressources non utilisées des Fonds structurels et d'investissement européens pour contrer les effets exceptionnels de la pandémie de COVID-19. Ces modifications offriront une flexibilité supplémentaire, et simplifieront et rationaliseront les procédures. Afin d'alléger les pressions exercées sur les flux de trésorerie, les États membres peuvent également bénéficier d'un taux de cofinancement de 100 % à partir du budget de l'Union pour l'exercice 2020-2021. La Hongrie est encouragée à exploiter pleinement ces possibilités pour aider les particuliers et les secteurs les plus touchés par ces difficultés.
- (9) Les conséquences socio-économiques de la pandémie sont susceptibles d'être réparties de manière inégale entre les territoires, en raison de profils de spécialisation différents, en particulier dans les régions qui manquent d'actifs clés ou qui sont fortement tributaires de secteurs dépendant d'activités nécessitant un contact direct avec les consommateurs. Il s'ensuit un risque important d'accroissement des inégalités territoriales au sein de la Hongrie et, partant, d'aggravation de la tendance déjà observée à une hausse des disparités entre les zones urbaines et les zones rurales. La situation actuelle, à laquelle s'ajoute le risque de voir le processus de convergence entre les États membres se fissurer temporairement, appelle des actions ciblées.
- (10) Le 5 mai 2020, la Hongrie a présenté son programme national de réforme pour 2020 et, le 4 mai 2020, son programme de convergence pour 2020. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués simultanément.
- (11) La Hongrie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions de la règle relative à la dette.
- (12) Le 14 juin 2019, le Conseil a recommandé à la Hongrie de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes⁷ ne dépasse pas 3,3 % en

⁶ Règlement (UE) 2020/460 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des États membres et dans d'autres secteurs de leur économie en réaction à la propagation du COVID-19 (initiative d'investissement en réaction au coronavirus) (JO L 99 du 31.3.2020, p. 5) et règlement (UE) 2020/558 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013 et (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la propagation de la COVID-19 (JO L 130 du 24.4.2020, p. 1).

⁷ 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.

2019, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel de 1,0 % du PIB. L'évaluation globale de la Commission confirme 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 pour l'ensemble de la période 2018-2019. Néanmoins, compte tenu de l'activation de la clause dérogatoire générale, l'adoption de mesures supplémentaires dans le cadre de la procédure pour écart important à l'égard de la Hongrie ne se justifie pas.

- (13) Dans son programme de convergence pour 2020, le gouvernement prévoit une détérioration du solde nominal, qui passerait d'un déficit de 2,0 % du PIB en 2019 à un déficit de 3,8 % du PIB en 2020. Le déficit devrait diminuer pour s'établir à 2,7 % du PIB en 2021 et atteindre progressivement 1,0 % du PIB d'ici à 2024. Selon le programme de convergence pour 2020, après être retombé à 66,3 % du PIB en 2019, le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter et atteindre 72,6 % en 2020. Le degré élevé d'incertitude découlant de la pandémie de COVID-19 pèse sur les perspectives macroéconomiques et budgétaires. Les projections budgétaires sont exposées à des incertitudes propres au pays, liées à des dépenses plus élevées que prévu (conformément à la tendance à la hausse des dépenses en fin d'année observée par le passé), ainsi qu'à des recettes potentiellement plus faibles que prévu, les projections semblant s'appuyer sur une certaine progression des rentrées.
- (14) En réaction à la pandémie de COVID-19, et dans le cadre d'une approche coordonnée au niveau de l'Union, la Hongrie a adopté des mesures budgétaires pour accroître la capacité de soins intensifs de son système de santé, contenir la pandémie et venir en aide aux personnes et aux secteurs particulièrement touchés. Selon le programme de convergence pour 2020, ces mesures budgétaires représentent 2,8 % du PIB en 2020 et sont entièrement financées par une réaffectation des dépenses au sein du budget, par les réserves et par de nouvelles mesures fiscales. Il s'agit notamment de mesures visant à soutenir le marché du travail, d'allègements fiscaux pour les entreprises, ainsi que de dépenses liées à l'urgence médicale. Des mesures supplémentaires destinées à soutenir la reprise (1,4 % du PIB) et le marché du travail (0,4 % du PIB) ont été annoncées, mais n'ont pas encore été définies avec précision. En outre, la Hongrie a adopté des mesures qui, bien qu'elles n'aient pas d'incidence budgétaire directe, contribueront à soutenir la trésorerie des entreprises, pour un montant estimé à 1,5 % du PIB dans le programme de convergence pour 2020. Les autorités travaillent par ailleurs à d'autres mesures estimées à 0,3 % du PIB. Ces mesures comprennent notamment des programmes de garantie de crédits et des prêts garantis par l'État. L'incidence globale des mesures budgétaires sur le budget indiquée dans le programme de convergence pour 2020 diffère de celle qui figure dans les prévisions du printemps 2020 de la Commission, car seules les mesures définies avec suffisamment de précision ont été évaluées et prises en compte par la Commission. Dans l'ensemble, les mesures adoptées par la Hongrie sont conformes aux orientations définies dans la communication de la Commission relative à une réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19. La définition complète et l'adoption de toutes les mesures annoncées, suivies d'un recentrage des politiques budgétaires en vue d'atteindre des positions budgétaires à moyen terme prudentes lorsque les conditions économiques le permettront, contribueront à préserver la viabilité budgétaire à moyen terme.
- (15) Sur la base des prévisions du printemps 2020 de la Commission, dans l'hypothèse de politiques inchangées, le solde des administrations publiques de la Hongrie devrait

s'établir à -5,2 % du PIB en 2020 et à -4,0 % du PIB en 2021. Le ratio de la dette publique devrait atteindre la barre des 75,0 % du PIB en 2020.

- (16) Le 14 juin 2019, le Conseil a décidé, conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qu'il y avait eu en Hongrie, en 2018, un écart important observé par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme. Compte tenu de cet écart important, le 14 juin 2019, le Conseil a adressé à la Hongrie une recommandation lui demandant d'adopter les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 3,3 % en 2019 et 4,7 % en 2020, ce qui correspond à des ajustements structurels annuels de 1,0 % et de 0,75 % du PIB. Le 5 décembre 2019, le Conseil a adopté la décision (UE) 2019/2172⁸ établissant que la Hongrie n'avait pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à la recommandation du Conseil du 14 juin 2019 et a émis une recommandation révisée. Dans sa recommandation du 5 décembre 2019, le Conseil a demandé à la Hongrie d'adopter les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 4,7 % en 2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,75 % du PIB en 2020. Sur la base de l'évaluation globale de la Commission et compte tenu de l'activation de la clause dérogatoire générale pour 2020, qui permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, il est considéré que la Hongrie a engagé une action suivie d'effets en réponse à la recommandation qui lui a été adressée le 5 décembre 2019.
- (17) Le 20 mai 2020, la Commission a publié un rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité, la Hongrie prévoyant de dépasser le seuil de déficit de 3 % du PIB en 2020. 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° 1467/97, n'est pas respecté.
- (18) Le gouvernement a proclamé l'«état de danger» le 11 mars 2020. Le 12 mars 2020, les frontières ont été fermées aux voyageurs, à l'exception des citoyens hongrois et des résidents originaires de l'EEE de retour de l'étranger, ainsi que des travailleurs frontaliers réguliers. Le transit de marchandises est resté autorisé. Le 16 mars 2020, les établissements d'éducation de la petite enfance, les écoles et les universités ont été fermés et l'enseignement a commencé à être dispensé en ligne. À partir du 17 mars 2020, les commerces non essentiels ont dû fermer à 15 heures et les restaurants n'ont pu rester ouverts que pour proposer un service à emporter. Un couvre-feu partiel a été instauré le 28 mars 2020, ce qui signifiait que les gens ne pouvaient plus quitter leur lieu de résidence que pour des raisons dûment justifiées et en maintenant une distance entre eux. Avant la pandémie de COVID-19, l'économie hongroise était sur la voie d'un ralentissement progressif après plusieurs années de croissance remarquable. Le PIB en termes réels a progressé de 4,9 % en 2019. Après l'apparition du virus, des mesures visant à contenir la propagation de la COVID-19 ont été assez rapidement mises en place et le nombre officiel de cas est jusqu'ici resté limité. Néanmoins, la récession mondiale devrait frapper tout particulièrement les exportations en raison du rôle dominant joué par des industries dont l'activité est très cyclique, telles que l'industrie automobile. Elle devrait également toucher le tourisme et les services de transport, qui souffrent des restrictions en matière de déplacement. Globalement, le pays devrait entrer dans une forte récession en mars avant une reprise graduelle de l'économie prévue pour la seconde moitié de l'année avec la levée progressive

⁸ JO L 329 du 19.12.2019, p. 91.

attendue des mesures visant à contenir la propagation du virus. Le chômage pourrait augmenter rapidement en raison de la flexibilité du marché du travail. Les performances économiques en 2020 dépendront de la durée de la période de confinement ainsi que de la riposte économique face à la pandémie. Les prévisions du printemps de la Commission européenne anticipent une détérioration du PIB réel de 7 % en 2020, suivie d'une reprise de 6 % en 2021.

- (19) Depuis la mi-mars, le gouvernement a annoncé plusieurs vagues de mesures destinées à atténuer les conséquences économiques et sociales de la crise liée à la COVID-19. La banque centrale a adopté des mesures pour fournir des liquidités au secteur financier. Des mesures visant à améliorer la trésorerie des ménages et des entreprises ont également été adoptées, notamment i) un moratoire, jusqu'au 31 décembre 2020, sur les remboursements des prêts et des crédits-bails pour les entreprises et les ménages et ii) un plafonnement du taux d'intérêt sur les crédits à la consommation. Il convient de tenir compte de la résilience du secteur bancaire lors de la conception et de la mise en œuvre de ces mesures. Les autres mesures, qui ciblent principalement les secteurs les plus durement touchés par la crise, tels que le tourisme et les services, incluent notamment des exonérations fiscales et des réductions d'impôts temporaires, des aides à l'investissement, des mesures de développement des infrastructures, des prêts bonifiés et garantis ainsi que des programmes d'investissement. Pour préserver l'emploi, le gouvernement a lancé deux types de mesures de chômage partiel. Le régime général couvre jusqu'à 70 % du salaire perdu pendant trois mois sous certaines conditions, tandis qu'un régime spécifique s'applique au personnel du secteur de la recherche et du développement (R&D). Le gouvernement a avancé d'un trimestre un allègement prévu des cotisations de sécurité sociale et a annoncé un supplément de salaire ponctuel dans le secteur des soins de santé. Globalement, alors que les mesures budgétaires visent à soutenir les entreprises et à préserver l'emploi, elles restent d'une portée et d'une couverture limitées par rapport à celles qui sont adoptées par la plupart des États membres. En outre, il est prévu de les financer au moyen de réaffectations de ressources entre chapitres du budget et par de nouvelles impositions, si bien que leur effet devrait être limité en termes de stabilisation macroéconomique.
- (20) Les résultats en matière de santé sont, sous divers aspects, restés moins bons que dans la plupart des États membres et sont, entre autres, le reflet d'une forte prévalence des facteurs de risque au sein de la population et de l'efficacité limitée des prestations de soins de santé. La part publique des dépenses de santé est nettement inférieure à la moyenne de l'UE. Par rapport à la moyenne de l'UE, les Hongrois sont plus nombreux à prendre eux-mêmes en charge leurs dépenses en matière de soins de santé et ils sont de plus en plus amenés à se tourner vers des services de soins de santé privés, ce qui accentue le risque de difficultés financières pour les ménages hongrois, avec des répercussions sur les résultats en matière d'équité sociale et de santé. Des investissements supplémentaires et des réformes de grande envergure sont nécessaires pour rationaliser l'utilisation des ressources au sein du système de santé, réduire les inégalités d'accès et améliorer la qualité des soins. Les services de soins de santé préventifs et primaires sont sous-financés et leur capacité potentielle à améliorer la qualité, l'accessibilité et l'efficacité du système de santé reste inexploitée. Bien que les autorités s'attellent à remédier à la forte pénurie de travailleurs de la santé, les disparités régionales dans la répartition du personnel de santé continuent d'entraver l'accès aux soins dans certaines régions et pour certains groupes vulnérables, tels que les Roms marginalisés, de même que pour les personnes handicapées, qui sont confrontées à des obstacles particuliers. Face au choc sur la demande subi par les systèmes de santé à la suite de la pandémie de COVID-19, il faut agir rapidement pour

commencer à remédier à ces problèmes structurels et accroître la résilience du système de santé hongrois.

- (21) Les conséquences socio-économiques de la pandémie risquent d'être importantes et les effets du décret gouvernemental du 18 mars 2020 qui permet de déroger de manière bilatérale au code du travail doivent encore être évalués. Selon les prévisions de la Commission, le chômage devrait augmenter pour atteindre 7,0 % en 2020 avant de retomber à 6,1 % en 2021. Les secteurs les plus durement touchés par la crise occupent une place importante dans l'économie hongroise et emploient une main-d'œuvre peu ou moyennement qualifiée recrutée sur la base de contrats de travail très flexibles. Jusqu'au début de 2020, le taux d'emploi global a continué d'augmenter dans un contexte de forte expansion économique, mais cette évolution n'a pas profité de la même manière à tous les groupes. Par rapport à la moyenne de l'UE, les écarts en matière d'emploi restent importants entre les groupes de compétences ainsi qu'entre les hommes et les femmes. Dans ce dernier cas, ils s'expliquent en partie par l'offre limitée de services de qualité pour la garde d'enfants. Bien que revu à la baisse, le programme de travaux publics, qui n'a pas réussi à orienter ses participants vers des emplois sur le marché primaire du travail, reste important. Il est possible de renforcer, pour mieux les cibler, les autres politiques de manière à ce qu'elles puissent aider concrètement les chômeurs ou les personnes inactives à trouver un emploi ou à accéder à une formation. La durée des prestations de chômage, qui est la plus courte de l'UE, est de maximum trois mois, ce qui, même dans des conditions économiques favorables, est sensiblement inférieur au temps moyen nécessaire pour trouver un emploi. Conformément aux principes du socle européen des droits sociaux, les régimes et les mesures de protection sociale doivent protéger les personnes qui risquent de perdre leur emploi, de même que les travailleurs indépendants et les chômeurs. Les mesures de chômage partiel, qui prévoient le versement, par l'État, d'une aide au revenu aux salariés pour les heures chômées constituent un bon moyen de préserver l'emploi. Pour garantir la plus grande efficacité possible de ces mesures pendant la pandémie, il faut qu'elles puissent être gérées facilement et rapidement et que leur bénéfice ne soit pas réservé à certains secteurs ou types d'entreprises.
- (22) Alors que la situation générale de la Hongrie en matière de pauvreté s'améliorait avant la crise, la tendance peut s'inverser rapidement pendant la récession. Les inégalités de revenus se sont accentuées au cours de la dernière décennie, ce qui s'explique en partie par les modifications apportées au système de prélèvements et de prestations. Avant même la pandémie de COVID-19, les taux de privation matérielle aiguë et de privation matérielle et sociale étaient élevés, en particulier parmi les ménages comptant plusieurs enfants et la population rom. La pénurie d'appartements sociaux municipaux et l'absence d'aide financière aux locataires entravent la mobilité. Le montant nominal de l'allocation de revenu minimum est resté inchangé depuis 2012 et est l'un des plus bas de l'UE. La pandémie devrait toucher le plus durement les personnes appartenant à des groupes vulnérables qui n'ont pas accès aux soins et aux services essentiels et qui vivent au sein de ménages surpeuplés. Des mesures d'activation et d'insertion sur le marché du travail seront nécessaires lorsque les économies repartiront. Avant la crise déjà, les résultats en matière d'éducation étaient inférieurs à la moyenne de l'UE et étaient fortement influencés par le milieu socio-économique des élèves. Les taux de décrochage scolaire étaient élevés, en particulier parmi les élèves roms. La faible participation des groupes vulnérables à un enseignement de qualité constitue une occasion manquée de développer le capital humain et de tisser la cohésion sociale. Le salaire des enseignants est l'un des plus bas de l'UE. Le nombre restreint d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur n'est pas adapté à la forte demande de

travailleurs hautement qualifiés. Le passage inattendu à l'apprentissage à distance risque d'encore creuser les inégalités. Les données tirées des évaluations nationales annuelles des compétences laissent à penser que beaucoup d'élèves sont difficiles à atteindre au moyen de l'enseignement numérique, du fait du manque d'outils informatiques. L'apprentissage à distance présente également des inconvénients pour les apprenants issus de milieux défavorisés en raison, entre autres, de la surpopulation des ménages et du faible niveau d'éducation des parents. Des montants importants ont été et sont investis dans la numérisation de l'éducation et devront l'être encore.

- (23) Dans le contexte de la crise liée à la COVID-19, il est particulièrement important de garantir le fonctionnement des infrastructures essentielles et la libre circulation des marchandises dans l'ensemble du marché unique, ainsi que de contrôler et de garantir le bon fonctionnement des chaînes d'approvisionnement en coopération avec les pays voisins. La Hongrie est une petite économie ouverte caractérisée par une activité intense de transport transnational de marchandises. En outre, de nombreux Hongrois travaillent à l'étranger et font la navette chaque semaine. La Hongrie peut également avoir besoin de travailleurs frontaliers saisonniers pour l'agriculture. Les restrictions actuelles en matière de déplacement peuvent ralentir la circulation des marchandises et des travailleurs, mais ces ralentissements pourraient être atténués par la mise en place de voies réservées aux frontières.
- (24) En ce qui concerne les services, le commerce de détail est l'un des secteurs les plus touchés, en raison des mesures qui ont empêché de nombreuses entreprises de fonctionner ou qui les ont contraintes à réduire sensiblement leurs activités. Une souplesse réglementaire contribuerait à aider les commerces de détail à rebondir au lendemain de la crise liée à la COVID-19. La Hongrie est le pays de l'UE qui compte le plus grand nombre de professions réglementées. Les services professionnels joueront un rôle important lorsqu'il s'agira de négocier la sortie de crise et la reprise qui suivra. Il est donc crucial, en particulier pour les petites et moyennes entreprises et les microentreprises, y compris les professionnels exerçant seuls, qui sont particulièrement touchés par la crise, de garantir un accès aisé à ces professions et de permettre de les exercer harmonieusement, en rationalisant leurs cadres réglementaires et les procédures administratives qui en découlent. Les mesures visant à soutenir la trésorerie des entreprises, principalement des petites et moyennes entreprises, en leur accordant des prêts et des garanties sont d'une importance capitale et ce soutien doit être fourni de manière efficace et rapide par les intermédiaires. Il convient de tenir compte de la résilience du secteur bancaire lors de la conception et de la mise en œuvre de ces mesures. Autoriser des reports de paiement d'impôts et de charges sociales et accélérer les paiements contractuels par les pouvoirs publics peut également contribuer à améliorer la trésorerie des petites et moyennes entreprises. Il se peut que les jeunes pousses et les entreprises en expansion de création récente aient besoin d'un soutien spécifique, par exemple sous la forme de mesures incitant les fonds de capital-risque à investir davantage dans ce type d'entreprises. Ces mesures de soutien contribueront également à éviter la vente d'urgence d'entreprises européennes stratégiques.
- (25) La recherche et l'innovation sont un moteur essentiel de la croissance et de la compétitivité à long terme. La Hongrie compte parmi les innovateurs modérés. La pénurie de travailleurs hautement qualifiés constitue un obstacle majeur à l'innovation. Les dépenses en R&D augmentent lentement et sont principalement consenties par les entreprises, qui bénéficient à cet effet de l'aide publique la plus importante de toute l'UE. Toutefois, les dépenses en R&D dans le secteur public ont diminué au cours de

la dernière décennie. Les investissements dans les petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et le renforcement de la coopération entre les entreprises, le monde de la recherche, les milieux universitaires et le secteur public augmentent la capacité de recherche et d'innovation requise pour permettre au pays de faire face à la crise liée à la COVID-19. Des investissements dans la recherche et l'innovation publiques ainsi qu'un environnement favorable à la recherche sont nécessaires à la reprise.

- (26) Pour favoriser la reprise de l'économie, il conviendra de donner la priorité à des projets aboutis et de promouvoir les investissements privés, y compris au moyen de réformes adaptées. Le plan national hongrois en matière d'énergie et de climat recense les investissements nécessaires pour aborder la transition climatique et énergétique. Conjugués aux investissements dans la transformation numérique et dans la transition écologique, ces investissements devraient rendre l'économie hongroise plus durable et plus résiliente une fois le pays sorti de la crise. Actuellement, l'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel est faible, ce qui contribue aussi à la pollution atmosphérique. Les dépassements persistants des normes de qualité de l'air ont des répercussions graves sur la santé et sur l'environnement. Les principales sources de pollution atmosphérique sont l'utilisation domestique de combustibles solides, l'agriculture et les émissions dues aux transports. Les sources d'énergie renouvelables à faibles émissions de carbone couvrent 1 % seulement de la consommation intérieure brute d'énergie, contre 10 % environ pour une biomasse très polluante. Les installations solaires, jusque-là peu développées, connaissent une progression rapide. Conformément à son plan national en matière d'énergie et de climat et à l'objectif de neutralité climatique à long terme, la Hongrie a l'intention de recourir davantage aux sources d'énergie renouvelables, principalement à l'énergie solaire. Dans la situation économique actuelle, la politique énergétique peut générer une croissance verte et contribuer à la reprise de l'économie. Jusqu'à l'apparition de la pandémie de COVID-19, la congestion du réseau routier était un problème qui se posait avec de plus en plus d'acuité, nuisant à l'économie et entraînant une augmentation des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution atmosphérique. Un recours accru au télétravail et des systèmes de transports publics plus attrayants permettraient également d'atténuer l'incidence des transports sur l'environnement. Pour ce qui est de l'économie circulaire, le pays n'en est qu'à la phase initiale, le recyclage des déchets municipaux est trop peu développé et les instruments économiques ne sont pas assez incitatifs. La mise en décharge reste la principale méthode de gestion des déchets. L'approvisionnement en eau et la qualité de celle-ci restent des sujets de préoccupation. Les compétences numériques de la population hongroise et l'utilisation des technologies numériques par les entreprises et les services publics restent inférieures à la moyenne de l'UE. Il convient de ne pas relâcher les efforts visant à offrir aux citoyens et aux entreprises des services publics numériques efficaces. La programmation du Fonds pour une transition juste pour la période 2021-2027 pourrait aider la Hongrie à surmonter certaines des difficultés liées à la transition vers une économie neutre pour le climat, en particulier dans les territoires couverts par l'annexe D du rapport sur le pays⁹. Cela permettrait à la Hongrie de tirer le meilleur parti de ce fond.
- (27) Face à l'épidémie de COVID-19, le gouvernement proclamé l'«état de danger» le 11 mars 2020. Sa durée n'est pas prédéfinie et le gouvernement dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour le maintenir ou y mettre fin. Les mesures concrètes prises par le gouvernement dureront jusqu'à la levée de l'«état de danger». Le 30 mars 2020, le

⁹ SDW(2019) 1016 final.

Parlement a adopté une nouvelle loi qui autorise le gouvernement à abroger n'importe quelle loi par décret. Les pouvoirs spéciaux accordés semblent plus étendus que ceux qui ont été adoptés dans d'autres États membres, au vu de l'effet conjugué d'une définition très large de ces pouvoirs et de l'absence de limite temporelle claire. Certaines mesures d'urgence adoptées en vertu de ces pouvoirs soulèvent des questions quant à leur nécessité et à leur caractère proportionné et portent préjudice aux activités des entreprises ainsi qu'à la stabilité du cadre réglementaire. Ces mesures consistent notamment à autoriser des dérogations au droit du travail, à déployer des officiers de liaison militaires dans des entreprises stratégiques et à placer une société cotée en bourse sous la surveillance de l'État. Comme déclaré le 15 mai 2020, le Premier ministre Viktor Orbán s'attend à ce qu'à la fin du mois, le gouvernement soit en mesure de rendre au Parlement le mandat spécial qui lui a été accordé en raison de l'épidémie de coronavirus. Il serait également essentiel de renforcer l'indépendance de la justice pour garantir un contrôle effectif des mesures d'urgence concernées.

- (28) La participation des partenaires sociaux à la conception et à la mise en œuvre des initiatives en matière de politiques a été insuffisante ces dernières années, ce qui a affaibli la qualité et la prévisibilité du processus d'élaboration des politiques et accru le risque d'erreurs de politiques. Les consultations et les analyses d'impact ont été régulièrement court-circuitées par l'application de procédures législatives spéciales, telles que les propositions de loi déposées par des députés à titre individuel et les procédures urgentes. La participation des parties prenantes est encore affaiblie sous le système actuel de réglementation par décret gouvernemental, notamment en raison du décret gouvernemental du 18 mars 2020 qui autorise des dérogations bilatérales au code du travail.
- (29) Le manque de concurrence dans le secteur des marchés publics reste un sujet de préoccupation majeure, dans la mesure où une ouverture plus grande à la concurrence constitue une solution clé pour faire face à la crise, redynamiser le secteur des petites entreprises et aider au redémarrage de l'économie. En dépit des modifications apportées à la législation et de la numérisation des marchés publics, près de la moitié de l'ensemble des appels d'offres aboutissent à des procédures avec offre unique. Le nombre élevé d'offres uniques nuit à l'efficacité du système de marchés publics. La professionnalisation des marchés publics pourrait contribuer à un plus grand respect des règles de l'Union et permettre la passation de marchés stratégiques. Les audits, réalisés par la Commission, de marchés publics liés à des projets cofinancés par l'Union et exécutés ces dernières années ont mis en évidence des défaillances systémiques et révélé des faiblesses dans le système de contrôle des marchés publics. En 2019, ces défaillances ont amené la Commission à imposer environ 1 milliard d'EUR de corrections financières à la Hongrie.
- (30) La lutte contre la planification fiscale agressive est essentielle pour améliorer l'efficacité et l'équité des systèmes fiscaux. Les effets d'entraînement des stratégies de planification fiscale agressive des contribuables entre États membres requièrent une action coordonnée des politiques nationales pour compléter la législation de l'UE. La Hongrie a pris des mesures contre la planification fiscale agressive, en mettant en œuvre des initiatives précédemment adoptées au niveau international et européen, mais l'absence de retenues à la source sur les revenus sortants à destination de centres financiers extraterritoriaux pourrait offrir une échappatoire et permettre de sortir des bénéficiaires de l'UE sans payer une juste part d'impôts. Si les flux de revenus sortants, tels que les redevances, les intérêts et les dividendes, à destination de centres financiers extraterritoriaux ont été relativement peu importants sur la période 2013-

2017, la Hongrie enregistre, par l'intermédiaire d'entités ad hoc, des entrées et sorties de capitaux volatiles et relativement élevées, ce qui suggère une vulnérabilité potentielle face aux pratiques de planification fiscale agressive.

- (31) Dans le contexte de la crise liée à la COVID-19, il est particulièrement important de garantir le fonctionnement des infrastructures essentielles et la libre circulation des marchandises dans l'ensemble du marché unique, ainsi que de contrôler et de garantir le bon fonctionnement des chaînes d'approvisionnement en coopération avec les pays voisins. De ce fait, la levée des mesures adoptées pendant la crise liée à la COVID-19, en particulier de la restriction d'exportation de substances et de produits médicamenteux afin d'approvisionner en priorité la Hongrie, contribuera à répondre, de manière cohérente et dans un esprit de solidarité, aux besoins des citoyens de l'ensemble de l'UE et à éviter les risques de pénuries et de perturbations des chaînes d'approvisionnement. Au final, cette levée des mesures contribuera à la réussite d'une stratégie de sortie de crise coordonnée au niveau de l'UE.
- (32) Si les présentes recommandations portent principalement sur les mesures à prendre pour atténuer les répercussions socio-économiques de la pandémie et faciliter la reprise économique, les recommandations par pays de 2019 adoptées par le Conseil le 9 juillet 2019 envisageaient également des réformes essentielles pour surmonter les difficultés structurelles à moyen et long terme. Ces recommandations restent d'actualité et continueront de faire l'objet d'un suivi tout au long du cycle annuel du Semestre européen de l'année prochaine. Cela vaut également pour les recommandations relatives aux politiques économiques liées aux investissements. Ces dernières devraient être prises en considération pour la programmation stratégique du financement de la politique de cohésion après 2020, y compris en ce qui concerne les mesures d'atténuation et les stratégies de sortie de la crise actuelle.
- (33) La corruption, l'accès aux informations publiques et la liberté des médias étaient déjà sources de préoccupations avant la crise. La situation risque d'autant plus de continuer à se détériorer pendant l'état de danger que les mécanismes de contrôle sont affaiblis. Les enquêtes et les poursuites judiciaires semblent moins efficaces en Hongrie que dans d'autres États membres. Il manque une action déterminée et systématique pour engager des poursuites dans les affaires de corruption à haut niveau. La responsabilité quant aux décisions de clore les enquêtes reste un sujet de préoccupation, étant donné qu'il n'existe pas de voies de recours effectives pour contester les décisions du parquet de ne pas poursuivre des activités illégales présumées. Les restrictions à l'accès aux informations continuent d'entraver la lutte contre la corruption. Les pratiques visant à décourager l'accès aux informations publiques peuvent dissuader les citoyens et les organisations non gouvernementales d'exercer leurs droits constitutionnels.
- (34) Le Semestre européen fournit le cadre pour la coordination continue des politiques économiques et de l'emploi au sein de l'Union, laquelle peut contribuer à une économie durable. Les États membres ont fait le point sur les progrès accomplis sur la voie des objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies dans leurs programmes nationaux de réforme pour 2020. En veillant à la mise en œuvre intégrale des recommandations ci-dessous, la Hongrie contribuera à l'accomplissement de progrès en vue de réaliser les ODD et à l'effort commun visant à garantir une durabilité compétitive dans l'Union.
- (35) Dans le cadre du Semestre européen 2020, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Hongrie, qu'elle a publiée dans son rapport 2020 sur le pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2020 et

le programme national de réforme pour 2020, 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 degré de conformité avec les règles et les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union en permettant à cette dernière de contribuer aux futures décisions nationales.

- (36) À la lumière de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2020, et son avis¹⁰ transparait en particulier dans la recommandation 1 ci-dessous,

RECOMMANDE que la Hongrie s'attache, en 2020 et 2021:

1. à prendre, conformément à la clause dérogatoire générale, toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la pandémie, soutenir l'économie et favoriser la reprise par la suite; à mener, lorsque les conditions économiques le permettront, des politiques budgétaires visant à atteindre des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements; à remédier aux pénuries de travailleurs de la santé et à garantir une fourniture adéquate d'infrastructures et de produits médicaux essentiels en vue d'améliorer la résilience du système de santé; à améliorer l'accès à des services de soins de santé préventifs et primaires de qualité;
2. à préserver l'emploi grâce à des mesures de chômage partiel améliorées et à des politiques actives du marché du travail efficaces et à prolonger la durée des prestations de chômage; à améliorer l'adéquation de l'aide sociale et à garantir l'accès à des services essentiels et à une éducation de qualité pour tous;
3. à soutenir la trésorerie des petites et moyennes entreprises; à donner la priorité à des projets aboutis d'investissement public et à promouvoir les investissements privés pour favoriser la reprise de l'économie; à orienter les investissements vers la transition écologique et la transition numérique, en particulier sur la production et la consommation propres et efficaces de l'énergie, sur les transports durables, sur la gestion de l'eau et des déchets, sur la recherche et l'innovation et sur les infrastructures numériques destinées aux établissements scolaires;
4. à veiller à ce que toutes les mesures d'urgence soient strictement proportionnées, limitées dans le temps et conformes aux normes européennes et internationales et à ce qu'elles ne portent préjudice ni aux activités des entreprises ni à la stabilité du cadre réglementaire; à garantir la participation effective des partenaires sociaux et des parties prenantes au processus d'élaboration des politiques; à intensifier la concurrence dans le domaine des marchés publics;
5. à renforcer le système fiscal pour lui permettre de faire face au risque de planification fiscale agressive;

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

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président