



Bruxelles, le 13.5.2015
COM(2015) 266 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2015

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2015

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2015

et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2015

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,

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2015) 266.

⁴ P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres. Cette recommandation et cette décision forment ensemble les «lignes directrices intégrées», dont les États membres ont été invités à tenir compte dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

- (3) Le 8 juillet 2014, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Hongrie pour 2014 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de convergence de la Hongrie pour 2014.
- (4) Le 28 novembre 2014, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁵, qui marque le lancement du semestre européen 2015 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.
- (5) Le 18 décembre 2014, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stimulation de l'investissement, l'accélération des réformes structurelles et un assainissement budgétaire responsable et propice à la croissance.
- (6) Le 26 février 2015, la Commission a publié son rapport 2015 pour la Hongrie⁷. Elle y évalue les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées le 8 juillet 2014. Ce rapport inclut aussi les résultats du bilan approfondi effectué en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. La Commission conclut de son analyse que la Hongrie connaît des déséquilibres macroéconomiques qui requièrent un suivi et l'adoption de mesures décisives. Il convient, en particulier, de rester attentif aux risques liés à sa position extérieure nette (toujours fortement négative en dépit des quelques progrès accomplis dans le rééquilibrage des comptes extérieurs), au niveau élevé de sa dette publique, aux lourdes charges réglementaires qui pèsent sur son secteur financier et au taux élevé de prêts non productifs qui freine le désendettement.
- (7) Le 30 avril 2015, la Hongrie a présenté son programme national de réforme et son programme de convergence pour 2015. Vu leur interdépendance, ces deux programmes ont été évalués simultanément.
- (8) La Hongrie relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions transitoires en matière de dette pour la période 2013-2015. Dans son programme de convergence pour 2015, le gouvernement prévoit de ramener progressivement le déficit nominal à 2,4 % du PIB en 2015, puis à 1,6 % en 2018, l'objectif à moyen terme - un déficit structurel de 1,7 % du PIB - devant être atteint dès 2017. Selon ce programme, le gouvernement compte réduire progressivement le ratio de la dette au PIB à 74,9 % en 2015 et à 68,9 % en 2018. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est globalement plausible jusqu'en 2016, mais témoigne d'un certain optimisme par la suite. Les mesures devant permettre de respecter les objectifs retenus en matière de déficit à partir de 2016 ne sont pas suffisamment précisées, en particulier pour la période postérieure à 2016. Selon les prévisions de la Commission du printemps 2015, il ressort de l'évolution du solde structurel comme de l'augmentation nette des dépenses qu'il existe un risque d'écart significatif par rapport

⁵ COM(2014) 902.

⁶ COM(2014) 904 final.

⁷ SDW(2015) 36 final.

à l'ajustement requis pour atteindre l'objectif à moyen terme en 2015 et 2016. Des mesures supplémentaires seront donc nécessaires durant ces deux années. En ce qui concerne la dette, les prévisions indiquent que la Hongrie devrait respecter les dispositions transitoires en la matière en 2015, ainsi que le critère relatif à la réduction de la dette en 2016, une fois achevée la période de transition. Se fondant sur son évaluation du programme de convergence et tenant compte des prévisions de la Commission du printemps 2015, 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. Le système de gouvernance budgétaire du pays gagnerait à une application plus rigoureuse du cadre budgétaire à moyen terme déjà mis en place et à l'attribution d'un rôle analytique plus décisif au Conseil budgétaire.

- (9) Au cours des 12 derniers mois, le secteur bancaire est resté confronté aux mêmes grands défis, en particulier celui de rétablir une activité de prêt fondée sur le marché en augmentant les possibilités d'accumulation de capital et en rendant plus efficace l'assainissement des portefeuilles. Depuis la mi-2013, les prêts bancaires s'appuient essentiellement sur des programmes subventionnés, notamment pour 40 % environ de leurs prêts aux PME. L'effet conjugué d'une lourde charge fiscale et réglementaire et d'une proportion élevée de prêts improductifs n'incite pas les banques à développer leur activité de prêt non subventionnée normale. L'exposition extérieure de la Hongrie et les risques concomitants pour la stabilité financière ont considérablement diminué en raison de la récente conversion en monnaie locale des prêts hypothécaires libellés en devises. Malgré cela, la dette en devises des ménages est toujours la cause principale de la proportion élevée de crédits non performants. La majorité des dispositifs mis en place jusqu'ici pour alléger cette charge de la dette en devises ne visaient pas les emprunteurs en difficulté, à l'exception du mécanisme de l'Agence nationale de gestion des actifs dans le secteur des ménages, et ils ne sont vraisemblablement pas de nature à résoudre le problème des prêts non productifs. Par ailleurs, l'assainissement des portefeuilles souffre, entre autres, de l'absence de saisies et de l'inefficacité des procédures de résolution judiciaire et extrajudiciaire. Un accord récemment conclu avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement contient un certain nombre d'engagements pris par le gouvernement afin de relever les défis auxquels se heurte le secteur financier, y compris par une réduction progressive du prélèvement sur les établissements financiers et en respectant le principe de consultation préalable. Une mise en œuvre rigoureuse de ces mesures serait de nature à permettre un retour à une politique financière saine et prévisible. Durant l'année écoulée, la Hongrie a accru à plusieurs reprises sa participation directe dans le secteur bancaire. Or, l'intervention de l'État dans ce secteur sous forme d'une augmentation de la propriété directe peut être source de risques importants sur le plan budgétaire, même si elle n'est que temporaire.
- (10) Les changements récents dans le domaine de la fiscalité (l'introduction de nouvelles taxes et le relèvement de taxes existantes) ont marqué un retour à la tendance précédente à l'augmentation de la charge de l'impôt sur les sociétés dans des secteurs bien précis. Tant le caractère imprévisible que la sélectivité de ces changements entraînent des distorsions dans la répartition de l'investissement entre les secteurs. Malgré l'introduction d'un certain nombre de nouvelles mesures, la charge fiscale pesant sur certains groupes de salariés à faible revenu reste l'une des plus élevées de l'Union européenne, les personnes seules étant particulièrement touchées. Il semble possible de déplacer encore la pression fiscale sur d'autres sources de recettes, de manière à favoriser davantage la croissance. Différentes mesures prises au cours de l'année passée contribuent à renforcer encore les systèmes de lutte contre l'évasion

fiscale. Le programme de connexion des caisses enregistreuses des magasins de détail à un système en ligne ayant été mené à bien, il est maintenant envisagé d'étendre ce programme à un certain nombre de services marchands en 2015. Le seuil au-delà duquel une déclaration de TVA détaillée doit être présentée a été abaissé. En outre, un système électronique d'inspection des chargements routiers a été introduit en 2015, dont l'objectif principal est de réduire la fraude à la TVA de type «carrousel». Il reste cependant beaucoup à faire pour améliorer l'efficacité administrative de la perception de l'impôt et pour réduire les coûts de mise en conformité sur le plan fiscal, en particulier pour les petites et moyennes entreprises.

- (11) Dans l'ensemble, la situation sur le marché du travail hongrois s'est améliorée en 2014, l'emploi reprenant dans le secteur privé grâce au redémarrage économique. Cependant, le programme de travaux publics, qui a été largement étendu depuis 2011, continue de poser des problèmes importants. Ce programme apparaît comme un instrument à la fois inefficace et inefficent de politique active du marché du travail, qui risque de fausser le bon fonctionnement dudit marché. Une utilisation différente des mêmes ressources serait potentiellement plus bénéfique pour l'économie hongroise. Le coût budgétaire du dispositif a quadruplé au cours des quatre dernières années pour s'établir à 0,8 % du PIB, et il devrait encore doubler d'ici à 2018, empêchant d'allouer ces ressources à des améliorations essentielles de la formation et à des services nécessaires pour faciliter la participation au marché du travail ouvert. Le risque existe que des travaux publics d'une telle ampleur créent d'importants effets de verrouillage et se substituent de manière permanente au système des prestations sociales pour les travailleurs peu qualifiés. Ce programme n'est pas coordonné comme il le faudrait avec les autres mesures de politique active du marché du travail et ne favorise pas suffisamment la réinsertion des participants sur le marché du travail ouvert. Le taux de sortie réussie du programme n'était que de 13,8 % au premier semestre de 2014, ce qui semble indiquer que ce dispositif ne soutient pas suffisamment la réintégration des participants au marché du travail. Bien que le programme cible les chômeurs de longue durée et les personnes peu qualifiées, 47 % des participants en 2013 possédaient un diplôme de l'enseignement secondaire ou supérieur. La période d'admissibilité au bénéfice des prestations de chômage (trois mois) n'a pas augmenté et, par conséquent, ne correspond pas à la durée moyenne (plus d'un an) nécessaire aux demandeurs d'emploi pour trouver un travail. Un certain nombre de programmes ont été mis en œuvre pour améliorer l'inclusion des Roms sur le marché du travail et un système de contrôle a été instauré. Il manque toujours cependant des mesures rationalisées et coordonnées, capables de réduire de façon substantielle la pauvreté. Les indicateurs de pauvreté, bien que donnant des signes de légère amélioration, continuent de pointer un niveau de pauvreté préoccupant, notamment chez les Roms et les enfants. L'aide sociale demeure insuffisante, tant en termes de volume que de couverture.
- (12) Les barrières à l'entrée dans le secteur des services mises en place ces dernières années n'ont pas été levées. Bien au contraire, de nouvelles barrières ont été ajoutées en 2014, qui gênent l'allocation efficace des ressources économiques, sont source d'incertitude pour les investisseurs et restreignent la concurrence. Parmi ces nouveaux obstacles, on citera par exemple l'obligation pour tous les établissements de vente au détail de disposer d'une autorisation centrale. La corruption et le manque de transparence qui affectent l'administration publique, la prise de décision et la passation des marchés publics restent une source de préoccupation. Le faible niveau de la concurrence dans les marchés publics et le très large recours à une attribution directe des contrats ont persisté en 2014. Une réorganisation de l'administration des

marchés publics a été entreprise en 2014, dont les résultats devront être suivis de près. En novembre 2014, la Hongrie a présenté un plan d'action pour la transposition des nouvelles directives sur les marchés publics et la promotion de la concurrence et de la transparence. Plusieurs mesures visant à améliorer le cadre de lutte contre la corruption ont également été annoncées.

- (13) Malgré la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures pour soutenir l'éducation des enfants roms, il manque encore une démarche systématique de promotion d'un enseignement général pour tous. La proportion d'enfants roms fréquentant des écoles ou des classes où ils sont en large majorité reste élevée, et le niveau scolaire qu'ils atteignent est inférieur à la moyenne nationale. Les enseignants ne sont pas formés pour apporter un soutien suffisant aux groupes défavorisés. Des efforts supplémentaires doivent être faits pour améliorer la transition entre les différentes formes et phases de l'éducation et le passage de l'enseignement au marché du travail. Les projets de modification de l'attribution des places financées par l'État dans l'enseignement secondaire, et le durcissement des conditions d'admission dans l'enseignement supérieur risquent de limiter encore plus les possibilités de passage d'une forme d'éducation à l'autre, en particulier pour les groupes défavorisés. La Hongrie a le taux d'abandon scolaire dans l'enseignement supérieur le plus élevé de l'UE, soit 47 %. Le gouvernement a annoncé en décembre 2014 l'adoption d'une stratégie nationale pour l'enseignement supérieur. Celle-ci prévoit notamment de relever à 34 % l'objectif national concernant le pourcentage de diplômés de l'enseignement supérieur. Globalement, les mesures récentes n'ont pas permis de renforcer la présence des groupes défavorisés dans l'enseignement supérieur ni de lutter efficacement contre l'abandon des études. Le système de financement actuel ne garantit pas un accès équitable.
- (14) 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 2015 sur ce 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 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 5 ci-après reflètent les recommandations formulées dans le cadre du semestre européen.
- (15) 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.
- (16) 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 à 3 ci-dessous,

⁸

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 2015-2016:

1. à réaliser un ajustement budgétaire de 0,5 % du PIB en direction de l'objectif à moyen terme en 2015 et de 0,6 % du PIB en 2016;
2. à prendre des mesures pour rétablir une activité normale de prêt à l'économie réelle et pour lever les obstacles à un assainissement des portefeuilles basé sur le marché; à réduire considérablement le risque de passif éventuel lié à l'accroissement de la participation de l'État dans le secteur bancaire;
3. à réduire les impôts sectoriels spécifiques, qui sont sources de distorsions, et à lever les barrières injustifiées qui gênent l'entrée dans le secteur des services, y compris le commerce de détail; à réduire le coin fiscal sur les bas revenus, notamment en déplaçant la fiscalité vers des domaines où elle pénalise moins la croissance; à continuer de combattre l'évasion fiscale, de réduire les coûts de mise en conformité sur le plan fiscal et de rendre plus efficiente la perception des impôts; à renforcer les structures de passation des marchés publics qui favorisent la concurrence et la transparence et à améliorer encore le cadre anti-corruption;
4. à réorienter les ressources budgétaires affectées au programme de travaux publics vers des mesures actives du marché du travail favorisant l'intégration sur le marché du travail primaire; à améliorer l'adéquation et la couverture de l'aide sociale et des prestations de chômage;
5. à permettre à davantage d'enfants de groupes défavorisés, notamment les Roms, de suivre un enseignement général pour tous et à améliorer le soutien apporté à ces groupes par une formation ciblée des enseignants; à renforcer les mesures visant à faciliter la transition entre les différents stades de l'enseignement et le passage au marché du travail, et à améliorer l'enseignement des compétences essentielles.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*