



Bruxelles, le 5.6.2019
COM(2019) 542 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**Rapport de la Commission au Conseil relatif à la mission de surveillance renforcée
menée le 20 mars 2019 en Hongrie conformément à l'article 11, paragraphe 2 du
règlement (CE) n°1466/97**

Le présent rapport relatif à une mission de surveillance renforcée auprès de la Hongrie est présenté au Conseil en application de l'article 11, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1466/97. Les résultats provisoires de cette mission ont été communiqués préalablement aux autorités hongroises pour observations, conformément à l'article 11, paragraphe 5, de ce même règlement.

Hongrie – Procédure pour écart important
Mission de surveillance renforcée, 20 mars 2019
Rapport

1. Introduction

En raison d'un écart important observé en 2017 par rapport à son objectif budgétaire à moyen terme (OMT), la Hongrie fait l'objet d'une procédure pour écart important (PEI) depuis le printemps 2018. Le 23 mai 2018, la Commission a adressé un avertissement à la Hongrie et proposé au Conseil d'engager une procédure pour écart important à l'égard de cet État membre. Dans sa recommandation PEI du 22 juin 2018, le Conseil a invité la Hongrie à prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses nettes n'excède pas 2,8 % en 2018, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 1,0 % du PIB.

Les prévisions de l'automne 2018 de la Commission faisaient état d'un risque d'écart significatif par rapport à l'OMT en 2018 comme en 2019; pour 2018, cette situation faisait également peser un risque de non-respect de la recommandation PEI. Selon les prévisions de l'automne 2018 de la Commission, le déficit nominal devait s'établir à 2,4 % du PIB en 2018, conformément à l'objectif officiel. Par conséquent, une aggravation du déficit tant nominal que structurel était attendue par rapport à la situation de 2017 (2,2 % du PIB), du fait d'une politique budgétaire expansionniste. Pour le budget 2019, adopté en juillet 2018, l'objectif recherché était un déficit public de 1,8 % du PIB en 2019. Cela supposait une amélioration non seulement en termes nominaux mais aussi en termes structurels, étant donné que l'écart de production (recalculé) devait, selon les projections, diminuer. Selon les prévisions de l'automne 2018 de la Commission, le déficit public devait s'établir en 2019 à 1,9 % du PIB, ce qui était globalement conforme à l'objectif officiel, et le solde structurel devait s'améliorer de ½ point de pourcentage du PIB. L'augmentation de la masse salariale dans la fonction publique et des transferts sociaux devait être inférieure à l'inflation et certains autres postes de dépenses publiques devaient être maîtrisés. L'incidence de ces mesures restrictives devait toutefois être partiellement compensée par des mesures fiscales expansionnistes, notamment une réduction de 2 points de pourcentage des cotisations sociales au second semestre de l'année, en plus de réductions similaires au cours des années précédentes, et par une augmentation des investissements publics.

Aucune action suivie d'effets n'ayant été prise par la Hongrie, le Conseil lui a adressé en décembre 2018 une recommandation PEI révisée. La Commission avait conclu sur la base des résultats de la mission de surveillance renforcée de septembre 2018 et du rapport transmis par les autorités que ces dernières n'avaient pas l'intention de donner suite à la recommandation PEI en 2018 et des mesures n'étaient attendues qu'en ce qui concernait le déficit public de 2019. Le Conseil en a donc conclu, le 4 décembre 2018, qu'aucune action suivie d'effets n'avait été prise par la Hongrie et a

¹ 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 économiques, JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

adressé au pays une recommandation révisée. Il a invité le pays à prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes n'exède pas 3,3 % en 2019, ce qui correspondait à un ajustement structurel annuel de 1,0 % du PIB pour 2019. Cette recommandation débouchait sur la nécessité d'adopter en 2019 des mesures s'élevant au total à 0,5 % du PIB en termes structurels par rapport au scénario de base figurant dans les prévisions de l'automne 2018 de la Commission. La Hongrie a fait rapport au Conseil sur les mesures prises le 15 avril 2019. L'évaluation de ce rapport par la Commission est publiée dans le cadre du paquet «Semestre européen».

Les indicateurs macroéconomiques pour 2018 sont meilleurs que prévu. Par rapport à la fois aux prévisions de l'automne 2018 de la Commission et aux prévisions des autorités hongroises publiées en décembre 2018, les données publiées en mars 2019 montrent un environnement macroéconomique plus favorable que prévu en 2018, avec une accélération du PIB tant réel que nominal plus forte qu'en 2017. La consommation privée a profité d'un marché du travail dynamique et d'importantes hausses salariales dans l'administration. La réduction des cotisations sociales patronales a limité jusqu'ici la répercussion des hausses de salaires sur l'inflation. Néanmoins, les prix à la consommation ont connu une nouvelle accélération en 2018, atteignant 2,9 %. En conséquence, les principales bases d'imposition, y compris les salaires, ont augmenté plus rapidement que prévu, si bien que les recettes fiscales ont été supérieures aux prévisions budgétaires.

Des mesures supplémentaires de nature à accroître le déficit ont été annoncées ces derniers mois. En décembre 2018, un programme d'investissement pour les petits villages (le «programme des villages hongrois») a été annoncé: il prévoit d'affecter 150 000 000 000 HUF (0,35 % du PIB) à des localités comptant moins de 5 000 habitants et de consacrer un tiers de ce montant à la remise en état de routes secondaires. En février 2019, les autorités ont annoncé un «programme démographique» visant à doper le taux de natalité. Ces mesures comprennent, entre autres, un nouveau prêt bonifié «prénatal» destiné aux jeunes couples mariés, qui est convertible en capital après la naissance d'un deuxième et d'un troisième enfant; le développement d'un programme de prêts et de subventions aux familles avec enfants afin de les aider à acheter des logements; des subventions pour l'achat de voitures; une exonération de l'impôt sur le revenu pour les femmes ayant élevé au moins quatre enfants; le versement aux grands-parents d'une allocation pour la garde des enfants, et la création de crèches. Ces nouvelles dépenses devraient être financées par les réserves générales et les recettes exceptionnelles du budget 2019. Ce programme pourrait coûter jusqu'à 150 000 000 000 HUF (0,4 % du PIB) en 2020, première année complète de mise en œuvre, mais certains de ses effets sur le budget pourraient se faire sentir dès 2019. En outre, de nouvelles mesures fiscales ont été incorporées dans un projet de loi récent, notamment l'exonération des obligations d'État de l'impôt sur les intérêts et une réduction de la taxe sur les transactions financières pour les ménages; leur incidence est estimée à environ 0,02 % du PIB en 2019 et à 0,05 % en 2020. À partir de 2019, afin de développer les paiements électroniques, une exonération fiscale des transferts bancaires d'un montant maximal de 20 000 HUF par transaction a été instaurée pour les particuliers. En outre, les obligations d'État ont été exonérées de l'impôt sur les intérêts. Les autorités estiment que l'incidence budgétaire de ces mesures sera négligeable sur la période 2019-2020. Les autorités ont également lancé l'idée d'un programme de soutien à l'apprentissage des langues étrangères pour les élèves, dont le coût est estimé à 0,2 % du PIB à partir de 2020.

La mission de surveillance renforcée de la Commission a eu lieu le 20 mars 2019. Cette mission a été effectuée sur la base de l'article 11, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97. Le personnel de la Commission a rencontré le secrétaire d'État chargé des finances publiques au sein du ministère des finances, M. Peter Beno Banai; le directeur exécutif responsable de la politique monétaire, de l'analyse

économique, des réserves de change et de la gestion des risques à la Magyar Nemzeti Bank, M. Barnabas Virag, et le président du Conseil budgétaire, M. Arpad Kovacs. L'objectif de la mission était de recueillir des informations détaillées sur les mesures budgétaires récemment annoncées par les autorités et les mesures budgétaires envisagées par celles-ci, de signaler les risques budgétaires liés au ralentissement attendu de la croissance économique et d'encourager le respect de la recommandation PEI. Le présent rapport se fonde sur les informations obtenues avant et pendant la mission.

2. Résultats de la mission

Les autorités ont expliqué que les résultats budgétaires meilleurs que prévu en 2018 étaient dus à des facteurs tant conjoncturels que structurels. La croissance du PIB réel s'est révélée meilleure que prévu (4,9 % contre les 4,3 % prévus par les autorités); elle a été tirée par la demande intérieure (tant la consommation privée que l'investissement). Les recettes ont bénéficié du dynamisme de l'évolution macroéconomique ainsi que des mesures structurelles visant à améliorer le respect des obligations fiscales. En particulier, à compter de juillet 2018, les entreprises sont tenues de communiquer leurs factures plus importantes en temps réel à l'administration fiscale. On estime que l'introduction de la facturation en ligne a joué un rôle non négligeable dans la réduction de la taille de l'économie informelle, ce qui a augmenté les recettes d'impôts indirects et ramené l'écart de TVA en dessous de la moyenne de l'UE. Les recettes plus élevées que prévu ont été partiellement compensées par des dépenses plus élevées que prévu. Le gouvernement a en particulier décidé d'utiliser, à la fin de 2018, une partie des économies réalisées en cours d'année et les recettes plus élevées que prévu pour financer des dépenses exceptionnelles consacrées à des domaines spécifiques (culture, religion et sport) qui ne peuvent pas être financées par des fonds de l'UE. Les autorités ont fait observer que, sans ces dépenses exceptionnelles qui ont été effectuées à la fin de 2018, le déficit public aurait été de 1,6 % du PIB. Si ce type de paiements uniques en fin d'année a été effectué de façon récurrente par le gouvernement, les autorités ont souligné qu'ils connaissent une évolution à la baisse, le montant du paiement effectué en 2018 étant le plus bas depuis 2016. En outre, environ 0,1 % des dépenses du PIB ont été avancées de 2019 à 2018. Les autorités ont également confirmé que le montant total des fonds engagés mais non dépensés (principalement liés à des projets soutenus par des fonds de l'UE) est resté inchangé à la fin de 2018 par rapport à la fin de 2017. Elles ont également convenu que, à des fins de prévision, il serait utile de mieux harmoniser les engagements et le calendrier des dépenses de ces projets, même si cela devait avoir une incidence sur le déficit des administrations publiques en comptabilité d'exercice.

Les autorités ont souligné les mesures prises pour lutter contre la fraude fiscale, réduire l'ampleur de l'économie souterraine et élargir l'assiette de l'impôt. Les autorités ont souligné que les finances publiques reposent largement sur les taxes à la consommation et que de nombreuses mesures ont été instaurées pour lutter contre l'économie souterraine. En particulier, on estime que l'introduction de la facturation en ligne à partir de juillet 2018 a contribué de manière significative à réduire le rôle de l'économie informelle, et elle représente l'une des mesures les plus importantes prises ces dernières années. En 2018, les recettes de TVA (en comptabilité d'exercice) ont augmenté d'environ 14 %, dont environ 4 points de pourcentage en raison de cette mesure et des effets supplémentaires sont également attendus en 2019, bien que dans une mesure limitée. Des mesures supplémentaires visant à réduire la taille de l'économie informelle devraient être approuvées par le Parlement au printemps 2019. Des mesures ont également été prises pour élargir l'assiette de l'impôt.

Ces dernières années, les autorités ont eu tendance, dans un premier temps, à sous-estimer les recettes puis à dépenser la plupart des recettes imprévues non inscrites au budget vers la fin de l'année. Depuis le début de l'accord de 6 ans conclu avec les employeurs sur les augmentations

salariales et les réductions de cotisations sociales patronales, les autorités ont systématiquement eu recours à des estimations prudentes des recettes prévues. Au cours des trois dernières années, d'importantes recettes imprévues ont été enregistrées, qui ne figuraient pas dans les prévisions budgétaires. Ces recettes ont été le plus souvent affectées vers la fin de l'année à des postes non récurrents (notamment pour des crèches et des écoles, des églises, des installations sportives ainsi que pour les minorités hongroises à l'étranger), principalement sous la forme de transferts courants et de transferts de capital. Les autorités font valoir que ces dépenses exceptionnelles constituent une source importante de marge budgétaire (0,6 % du PIB en 2018 selon leur estimation), bien qu'elles aient diminué au fil du temps.

Au cours de la mission, le personnel de la Commission a fait observer que la conjoncture économique du pays était favorable et que des efforts supplémentaires devaient être consentis pour réduire le déficit et la dette publics. La mission a reconnu les bons résultats macroéconomiques de la Hongrie en 2018, une partie de la croissance supplémentaire obtenue en 2018 s'expliquant également par les mesures de relance budgétaire. La croissance économique du pays semble toutefois avoir atteint son niveau maximal et elle devrait ralentir à moyen terme, en raison également de la détérioration de l'environnement extérieur. De ce fait, les marges budgétaires devraient diminuer au cours des prochaines années. Il convient de noter que les autorités hongroises ne sont pas d'accord avec l'estimation de la composante conjoncturelle par la Commission: selon ces autorités, sur la base d'une méthode tenant compte à la fois du cycle financier et du cycle de l'économie réelle, l'écart de production serait négatif. La mission a rappelé que le Conseil avait demandé un effort structurel supplémentaire en 2019 et, compte tenu du fléchissement attendu de la conjoncture au cours des prochaines années, la Hongrie devrait profiter de la dynamique positive qu'elle connaît actuellement pour asseoir sa position budgétaire et continuer de réduire la dette publique, qui reste élevée pour une petite économie ouverte.

Les autorités ne prévoient pas de prendre des mesures supplémentaires en 2019 en réponse à la recommandation PEI révisée. Malgré les résultats meilleurs que prévu en 2018, les autorités n'envisagent pas de revoir l'objectif de déficit pour 2019. En 2019, elles ont l'intention de maintenir leur objectif initial de déficit public de 1,8 % du PIB fixé dans le budget 2019 approuvé en juillet 2018. En particulier, l'effet de base lié à des résultats budgétaires meilleurs que prévus en 2018 permet une réduction des dépenses consacrées au programme de travaux publics et à d'autres postes; toutefois cette baisse des dépenses devrait être entièrement compensée par les mesures susmentionnées de nature à accroître le déficit qui ont été récemment annoncées. L'impact du programme démographique devrait être limité en 2019 et représenter 0,4 % du PIB en 2020, même s'il est très difficile d'évaluer le recours à ce programme. Tout en reconnaissant que le contexte macroéconomique général est caractérisé par une détérioration de l'environnement extérieur, les autorités ont souligné qu'elles avaient l'intention de maintenir la croissance économique à un niveau élevé par l'adoption de mesures de politique économique. Elles estiment que cela permettra de réduire le déficit et de veiller à ce que le ratio relativement élevé de la dette au PIB reste orienté à la baisse.

La viabilité à long terme des finances publiques est un problème en Hongrie. À moyen et à long terme, il semble que la Hongrie soit confrontée à des risques en matière de viabilité budgétaire, principalement liés à la position budgétaire, aux coûts escomptés du vieillissement de la population ainsi qu'à des chocs éventuels pour la croissance économique. Les autorités ont souligné que le programme démographique s'inscrit dans le cadre d'un programme de viabilité à long terme. Le programme pour la compétitivité est également un projet à moyen terme, axé sur de nombreux domaines, qui vise à porter la croissance du PIB à la moyenne de l'UE + 2 pp. à long terme. Jusqu'à présent, aucune mesure concrète n'a été adoptée. Enfin, les autorités ont convenu que le niveau élevé

des investissements publics a une incidence sur les prix dans certains domaines (à savoir la construction).

Les discussions tenues à la Magyar Nemzeti Bank ont été essentiellement axées sur les défis pour la croissance dans les années à venir. La MNB a fait valoir que la forte progression des salaires récemment observée incitera les entreprises à augmenter la productivité, ce qui permettra d'éviter une perte de compétitivité extérieure. Elle a également fait valoir que la Hongrie était bien placée pour mener des réformes structurelles qui semblent avoir la faveur des décideurs. Selon la MNB, le déficit public devrait se maintenir aux alentours de 1,5 % du PIB tant en 2019 qu'en 2020. L'évolution positive des recettes fiscales devrait compenser les mesures expansionnistes récemment annoncées. Selon l'évaluation de la MNB, l'orientation budgétaire, qui était accommodante en 2017-2018, devrait devenir contracyclique en 2019. La dette publique devrait également diminuer d'environ 2 points de pourcentage par an.

Le niveau élevé des investissements publics contribue à la hausse des prix de l'immobilier. Dans l'ensemble, l'investissement total dans l'économie a atteint un niveau élevé, avoisinant 25 % du PIB. L'investissement public est également élevé, ce qui peut contribuer à l'éviction de l'investissement privé ainsi qu'à l'augmentation des prix (plutôt que de la production). En outre, la qualité de ces investissements suscite quelques inquiétudes. Dans le même temps, le risque de bulles dans le secteur privé semble limité étant donné que le ratio du crédit aux ménages par rapport au PIB reste faible du fait de la croissance rapide des revenus nominaux.

Selon le conseil budgétaire, le budget vise à équilibrer les objectifs en matière de croissance et de stabilité. Le conseil budgétaire a souligné que la période actuelle de forte croissance sans endettement extérieur est unique dans l'histoire économique du pays et qu'il convient de préserver la configuration actuelle caractérisée par une forte croissance et une faible vulnérabilité. Par conséquent, le budget devrait rester prudent en ce qui concerne les engagements en matière de dépenses. Néanmoins, en raison de la nécessité de progresser sur le plan de la convergence économique, il n'est pas politiquement faisable de prendre des mesures pour accélérer la réduction de l'endettement. Le conseil a fait valoir qu'il existait une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour gérer un ralentissement de la croissance plus modéré que prévu, le montant des réserves budgétaires étant plus élevé en 2019 qu'en 2018. Selon le conseil, le gouvernement peut en effet annoncer de nouvelles mesures de relance, dans l'hypothèse où un ralentissement viendrait à se produire.