

DÉCISIONS

DÉCISION DU CONSEIL

du 24 janvier 2012

établissant si une action suivie d'effets a été menée par la Hongrie en réponse à la recommandation du Conseil du 7 juillet 2009

(2012/139/UE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 126, paragraphe 8,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 126, paragraphe 1, du traité, les États membres évitent les déficits publics excessifs.
- (2) Le pacte de stabilité et de croissance repose sur l'objectif de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance soutenue et durable, génératrice d'emplois. Le pacte de stabilité et de croissance englobe le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs⁽¹⁾, adopté pour favoriser une correction rapide des déficits publics excessifs.
- (3) Par sa décision 2004/918/CE⁽²⁾ prise le 5 juillet 2004, le Conseil, sur recommandation de la Commission, a constaté, conformément à l'article 104, paragraphe 6, du traité instituant la Communauté européenne (TCE), l'existence d'un déficit public excessif en Hongrie⁽³⁾.
- (4) Le 5 juillet 2004, le Conseil, sur recommandation de la Commission, a recommandé conformément à l'article 104, paragraphe 7, du TCE que les autorités hongroises prennent des mesures à moyen terme pour ramener le déficit sous le seuil de 3 % du PIB en 2008 au plus tard. Par sa décision 2005/348/CE⁽⁴⁾, le 18 janvier 2005, le Conseil, conformément à l'article 104, paragraphe 8, du TCE, a établi que la Hongrie n'avait pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à la recommandation du Conseil.
- (5) Le 8 mars 2005, sur une recommandation de la Commission, le Conseil a adopté une deuxième recommandation conformément à l'article 104, paragraphe 7, du TCE, confirmant le délai de 2008 pour la correction du déficit excessif. Après une détérioration substantielle des perspectives budgétaires de la Hongrie, par sa décision 2005/843/CE⁽⁵⁾ prise le 8 novembre 2005, le Conseil a établi, conformément à l'article 104, paragraphe 8, du TCE, que pour la deuxième fois, la Hongrie n'avait pas engagé d'action suivie d'effets en réponse aux recommandations du Conseil.
- (6) Le 10 octobre 2006, sur recommandation de la Commission, le Conseil a donc adopté une troisième recommandation à la Hongrie conformément à l'article 104, paragraphe 7, du TCE, prolongeant le délai pour la correction du déficit excessif jusqu'en 2009. Le 7 juillet 2009, dans sa recommandation adoptée conformément à l'article 104, paragraphe 7, du TCE, le Conseil a estimé que les autorités hongroises avaient engagé une action suivie d'effets en réponse à ses recommandations d'octobre 2006. Dans le contexte d'une récession sévère liée à la crise économique et financière, dans la même recommandation, le Conseil a émis une version révisée de la troisième recommandation au titre de l'article 104, paragraphe 7, du TCE.
- (7) Dans sa recommandation du 7 juillet 2009, le Conseil appelait les autorités hongroises à mettre fin au déficit excessif en 2011 au plus tard. Il recommandait notamment à la Hongrie i) de limiter la détérioration de sa situation budgétaire en 2009 en assurant la mise en œuvre rigoureuse des mesures de correction adoptées et annoncées pour respecter l'objectif de 3,9 % du PIB; ii) à partir de 2010, de mettre rigoureusement en œuvre les mesures d'assainissement nécessaires pour assurer une réduction continue du déficit structurel et une nouvelle diminution du déficit nominal, en donnant plus de place aux mesures structurelles afin de garantir une amélioration durable des finances publiques; iii) de formuler et d'adopter en temps utile les mesures d'assainissement nécessaires pour pouvoir corriger le déficit excessif en 2011 au plus tard; iv) pour assurer un effort budgétaire cumulé de 0,5 % du PIB en 2010 et 2011; v) de ramener le taux d'endettement brut sur une trajectoire nettement descendante.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 6.

⁽²⁾ JO L 389 du 30.12.2004, p. 27.

⁽³⁾ Tous les documents relatifs à la procédure concernant le déficit excessif (PDE) de la Hongrie se trouvent à l'adresse: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_fr.htm.

⁽⁴⁾ JO L 110 du 30.4.2005, p. 42.

⁽⁵⁾ JO L 314 du 30.11.2005, p. 18.

- (8) Le 27 janvier 2010, la Commission a adressé une communication au Conseil ⁽¹⁾ dans laquelle elle indiquait que, sur la base des informations disponibles à ce moment, la Hongrie avait engagé une action suivie d'effets en réponse à la recommandation du Conseil du 7 juillet 2009. La Commission est parvenue à cette conclusion en tenant compte notamment de mesures d'assainissement de 1,5 % du PIB en vue d'atteindre l'objectif de déficit de 3,9 % du PIB pour 2009, de réformes structurelles dans le système des retraites et des allocations sociales en vue de la réalisation de l'objectif d'un déficit de 3,8 % du PIB en 2010, et des progrès dans la mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire, mais, la Commission a également attiré l'attention sur des risques considérables.
- (9) Le 15 décembre 2011, la Hongrie a présenté son rapport de décembre 2011 à la Commission et au Conseil sur les mesures prises en réponse à la recommandation du Conseil du 7 juillet 2009 en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité («rapport d'avancement dans le cadre de la PDE de décembre 2011»). Sur la base notamment de ce rapport d'avancement, une évaluation actualisée de l'action menée par la Hongrie pour corriger le déficit excessif en 2011 au plus tard en réponse à la recommandation du Conseil conduit aux conclusions suivantes:
- a) en 2010, le déficit budgétaire effectif a dépassé l'objectif de 0,4 % du PIB, alors que la croissance cette année-là était plus forte que prévu par les services de la Commission dans leurs prévisions du printemps 2009, qui avaient servi de base pour les recommandations du Conseil du 7 juillet 2009. En 2011, les finances publiques devraient afficher un solde positif (selon le gouvernement et les prévisions de l'automne 2011 des services de la Commission — «Prévisions de l'automne 2011»), mais uniquement grâce à des recettes exceptionnelles de 9,75 % du PIB liées au transfert d'actifs des systèmes de retraite privés vers le système public, et de 0,9 % du PIB provenant de taxes sectorielles (sur les secteurs des télécommunications, de l'énergie, du commerce de détail et des finances). Sans ces mesures exceptionnelles, le déficit aurait atteint environ 6 % du PIB et aurait donc largement dépassé la valeur de référence de 3 % du PIB fixée à l'article 1^{er} du protocole (n^o 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité sur l'Union européenne et au traité. Dans leur notification de l'automne 2011 dans le cadre de la PDE, les autorités hongroises annonçaient un excédent de 3,9 % du PIB. Les prévisions de l'automne 2011 annonçaient un excédent légèrement inférieur (à savoir, 3,6 % du PIB), parce qu'ils tenaient compte de la prise en charge d'une partie de la dette des entreprises de transport du secteur public (0,2 % du PIB). Sur la base d'informations récentes concernant des recettes exceptionnelles encaissées après la date butoir pour l'établissement des prévisions de l'automne 2011, l'excédent pourrait être encore plus faible. En ce qui concerne le déficit structurel, il s'est creusé de 1,5 % en 2010 et de 1,25 % en 2011, soit 2,75 % du PIB au total, contrairement à la recommandation du Conseil du 7 juillet 2009 qui recommandait d'assurer un effort budgétaire global de 0,5 % du PIB au minimum durant ces deux années pour corriger le déficit budgétaire en 2011 au plus tard d'une manière durable. Cette détérioration structurelle montre que les réductions de taxes de plus de 2 % du PIB n'ont pas été suffisamment compensées par des mesures structurelles;
- b) pour 2012, le projet de budget mise sur un déficit de 2,5 % du PIB, conformément à la version actualisée de 2011 du programme de convergence. Pour y parvenir, le projet de budget contient plusieurs mesures représentant au total près de 4 % du PIB selon les autorités, tout en prévoyant une réserve extraordinaire de 0,7 % du PIB. En revanche, les prévisions de l'automne 2011 annoncent un déficit public de 2,8 % du PIB en 2012 et une amélioration du déficit structurel de 2,4 % du PIB. Par rapport au projet de budget, ces déficits plus élevés reflètent notamment des prévisions de croissance d'1 point de pourcentage de moins pour 2012, ainsi qu'une évaluation plus prudente de l'évolution des recettes et des dépenses. Par ailleurs, le projet de budget suppose, conformément à la législation en vigueur, que la réserve extraordinaire ne sera pas utilisée. Néanmoins, le seuil de 3 % du PIB n'est atteint que grâce à des recettes ponctuelles de près de 0,9 % du PIB provenant des taxes exceptionnelles mentionnées plus tôt;
- c) selon les prévisions de l'automne 2011, et dans l'hypothèse habituelle de politiques inchangées, le déficit budgétaire devrait encore se creuser pour atteindre 3,7 % du PIB en 2013. Cette évolution est due principalement au fait que la suppression progressive des taxes exceptionnelles de quelque 0,9 % du PIB ne devrait pas être compensée par des économies supplémentaires au titre du programme de réforme structurelle durant l'année;
- d) en fonction des développements budgétaires observés depuis la publication des prévisions de l'automne 2011, un déficit public de 2,8 % du PIB en 2012 semble encore crédible (sans tenir compte de la détérioration récente du contexte macroéconomique). En effet, l'incidence des nouvelles mesures d'assainissement de 0,4 % du PIB adoptées par le gouvernement le 15 décembre 2011, et qui entraînent une diminution du déficit, est globalement compensée par les modifications apportées au projet de budget et par les coûts budgétaires nets de l'accord intervenu avec le secteur bancaire le 15 décembre 2011, qui ont pour effet d'accroître le déficit et qui n'ont pas encore été corrigés par de nouvelles mesures d'assainissement;
- e) pour 2013, tenant compte de nouvelles précisions formulées dans le programme de réforme structurelle (les décisions du gouvernement et du Parlement sont détaillées dans le rapport d'avancement dans le cadre de la PDE pour la Hongrie de décembre 2011), de l'effet de base positif par rapport à 2012 et des coûts nets résultant de l'accord avec le secteur bancaire, les prévisions de déficit contenues dans les prévisions de l'automne 2011 pourraient être ramenées de 3,7 % du PIB à 3,25 % du PIB, mais resteraient néanmoins clairement au-dessus du seuil de 3 % du PIB pour le

(1) COM/2010/0010 final.

déficit. La différence entre cette évaluation actualisée et l'objectif officiel (2,2 % du PIB) s'explique notamment par le fait qu'en l'absence de démarches spécifiques, environ la moitié des mesures du programme de réforme structurelle n'ont pas pu être prises en compte. Pour le reste, la différence par rapport à l'objectif officiel résulte de prévisions de dépenses plus élevées, notamment dans le secteur des entreprises publiques de transport et pour l'entretien des routes, et également de divergences dans les hypothèses de croissance. Des réformes structurelles supplémentaires sont prévues, lesquelles pourraient réduire les prévisions de déficit, mais elles ne sont pas pour le moment suffisamment précises;

- f) ces projections actualisées pour le moyen terme pourraient être revues à la baisse. Certes, les recettes pourraient encore être plus élevées que prévu en 2012 et 2013. Cependant, cette possibilité devrait être largement compensée. En particulier, les taux d'intérêt ont augmenté sur toutes les durées, le taux de change a baissé, et les perspectives économiques à moyen terme semblent s'être détériorées depuis la publication, le 10 novembre 2011, des prévisions de l'automne 2011. Dans l'ensemble, si ces facteurs étaient pris en compte, les projections de déficit pour 2012 et 2013 augmenteraient encore de 0,5 % du PIB, conduisant à des déficits d'un peu plus de 3 % du PIB et de 3,75 % du PIB respectivement;
- g) selon les prévisions de l'automne 2011, compte tenu du déficit annoncé et des hypothèses relatives au taux de change, la dette publique brute devrait encore augmenter pour atteindre près de 77 % du PIB en 2013, après une contraction temporaire en 2011 liée à la reprise des actifs des systèmes de retraite privés. Si les projections budgétaires à moyen terme étaient actualisées uniquement sur la base des nouvelles mesures adoptées après la date butoir fixée pour l'établissement des prévisions, le taux d'endettement prévu pour 2012 resterait globalement inchangé et ne s'améliorerait que légèrement en 2013. Toutefois, de nouvelles révisions éventuelles des projections budgétaires, tenant compte notamment des rendements accrus, du taux de change forint/euro qui s'élevait à 311 fin 2011 (soit environ 12 % de moins que l'hypothèse technique retenue pour les prévisions de l'automne 2011) ainsi que du climat macroéconomique moins favorable, porteraient le taux d'endettement à environ 80 % en 2011, avant une stabilisation à quelque 78,5 % en 2012 et 2013, alors que le

Conseil a recommandé de ramener le taux d'endettement brut sur une trajectoire nettement descendante.

- (10) En conclusion, si la Hongrie respecte formellement la valeur de référence de 3 % du PIB pour 2011, ce résultat ne repose pas sur une correction structurelle et durable de ses finances publiques. L'excédent budgétaire enregistré en 2011 repose sur des recettes ponctuelles substantielles de plus de 10 % du PIB et s'accompagne d'une détérioration structurelle globale de 2,75 % du PIB en 2010 et 2011 par rapport à la recommandation d'une amélioration globale des finances publiques de 0,5 % du PIB. De plus, les autorités appliquent des mesures structurelles substantielles en 2012 réduisant le déficit structurel à 2,6 % du PIB, la valeur de référence de 3 % du PIB n'est atteinte, une fois de plus, que grâce à des mesures ponctuelles de près de 1 % du PIB. Enfin, en 2013, le déficit (de 3,25 % du PIB) devrait de nouveau dépasser la valeur référence de 3 % du PIB pour le déficit, même en tenant compte des nouvelles mesures supplémentaires annoncées depuis la publication des prévisions de l'automne 2011. Le déficit plus élevé en 2013 est principalement lié au fait que les recettes ponctuelles temporaires sont supprimées comme prévu, tandis que toutes les réformes structurelles planifiées ne sont pas assez précisées. Globalement, cela montre que la réponse des autorités hongroises à la recommandation émise par le Conseil le 7 juillet 2009 adoptée conformément à l'article 104, paragraphe 7, du TCE est insuffisante,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Hongrie n'a pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à la recommandation émise par le Conseil le 7 juillet 2009 conformément à l'article 104, paragraphe 7 du TCE dans le délai prescrit par ladite recommandation.

Article 2

La Hongrie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 24 janvier 2012.

Par le Conseil

La présidente

M. VESTAGER