

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 11 juillet 2017

concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2017

(2017/C 261/16)

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 économiques ⁽¹⁾, 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 16 novembre 2016, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2017 pour la coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 16 novembre 2016, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Hongrie n'est pas mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.
- (2) Le rapport 2017 pour la Hongrie a été publié le 22 février 2017. Il évalua les progrès accomplis par la Hongrie dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les progrès réalisés par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (3) Le 2 mai 2017, la Hongrie a présenté son programme national de réforme pour 2017 et son programme de convergence pour 2017. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (4) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil ⁽³⁾, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés, et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait ladite disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des fonds ESI et une bonne gouvernance économique.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

- (5) La Hongrie fait actuellement l'objet du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions de la règle relative à la dette. Dans son programme de convergence 2017, le gouvernement prévoit une détérioration du déficit nominal de 1,8 % en 2016 à 2,4 % tant en 2017 qu'en 2018, suivie d'une amélioration progressive pour atteindre 1,2 % du PIB en 2021. L'objectif budgétaire à moyen terme — un déficit structurel de 1,7 % du PIB jusqu'en 2016, révisé à 1,5 % du PIB à partir de 2017 — devrait être respecté d'ici 2020. Toutefois, sur la base du solde structurel recalculé⁽¹⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme ne serait pas atteint à l'horizon du programme. Selon le programme de convergence, le ratio de la dette publique au PIB devrait progressivement baisser pour atteindre un niveau proche de 61 % fin 2021. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est optimiste, ce qui fait courir des risques pour la mise en œuvre des objectifs en matière de déficit.
- (6) Le programme de convergence pour 2017 indique que l'afflux extraordinaire de réfugiés et les mesures de sécurité exceptionnelles prises en 2016 et 2017 ont eu un impact significatif sur le budget, et donne également des éléments de preuve suffisants de l'étendue et de la nature de ces coûts budgétaires supplémentaires. Selon la Commission, les dépenses supplémentaires éligibles en 2015 s'élevaient à 0,04 % du PIB pour l'afflux extraordinaire de réfugiés et il n'y a aucune dépense supplémentaire éligible en rapport avec l'afflux de réfugiés en 2016. Les dépenses supplémentaires éligibles en rapport avec les mesures de sécurité s'élevaient à 0,04 % du PIB en 2016. En 2017, aucune hausse supplémentaire des dépenses n'est attendue en raison de l'afflux extraordinaire de réfugiés, tandis que l'impact budgétaire supplémentaire des mesures de sécurité est actuellement estimé à 0,14 % du PIB. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent la prise en charge de ces dépenses supplémentaires, étant donné que l'afflux de réfugiés et la gravité de la menace terroriste sont des circonstances exceptionnelles, que leur incidence sur les finances publiques hongroises est importante et que la viabilité de celles-ci ne serait pas compromise si l'on autorisait un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme. Par conséquent, l'ajustement requis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme pour 2016 a été réduit pour tenir compte des coûts additionnels liés à la sécurité. En ce qui concerne 2017, une évaluation finale, y compris des montants éligibles, aura lieu au printemps 2018 sur la base des données observées que les autorités hongroises auront fournies.
- (7) Le 12 juillet 2016, le Conseil a recommandé à la Hongrie d'opérer un ajustement budgétaire annuel de 0,6 % du PIB en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2017. Selon les prévisions de la Commission du printemps 2017, il existe un risque d'écart important par rapport à cette exigence en 2017.
- (8) En 2018, à la lumière de sa situation budgétaire et en particulier de son niveau d'endettement, la Hongrie devrait procéder à un ajustement supplémentaire pour atteindre son objectif budgétaire à moyen terme consistant en un déficit structurel de 1,5 % du PIB. Selon la matrice d'ajustement convenue dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, cet ajustement se traduit par une exigence de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes⁽²⁾ ne dépassant pas 2,8 % en 2018, ce qui correspondrait à un ajustement structurel de 1,0 % du PIB. À politiques inchangées, il existe un risque d'écart important par rapport à cette exigence en 2018. Dans le même temps, il est prévu que la Hongrie respecte les dispositions en matière de dette en 2017 et en 2018. Globalement, le Conseil est d'avis que d'autres mesures seront nécessaires dès 2017 pour assurer le respect des dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Toutefois, comme le prévoit le règlement (CE) n° 1466/97, l'évaluation des plans et des résultats budgétaires devrait tenir compte du solde budgétaire de l'État membre compte tenu des conditions conjoncturelles. Comme rappelé dans la communication de la Commission accompagnant les recommandations par pays, l'évaluation des résultats budgétaires de 2018 devra tenir dûment compte de l'objectif consistant à parvenir à une orientation budgétaire contribuant à la fois à renforcer la reprise en cours et à garantir la viabilité des finances publiques de la Hongrie. Dans ce contexte, le Conseil note que la Commission a l'intention de réaliser une évaluation globale conformément au règlement (CE) n° 1466/97, notamment compte tenu de la situation conjoncturelle en Hongrie.
- (9) La compétitivité et la croissance potentielle de la Hongrie sont freinées par un faible investissement privé et une faible productivité. Les facteurs ayant une incidence négative sur l'environnement et l'investissement des entreprises sont liés en particulier aux faiblesses en matière de fonctionnement et de gouvernance institutionnels. Les modifications fréquentes de l'environnement réglementaire et fiscal sont l'un des principaux obstacles aux affaires en Hongrie, la participation des parties intéressées et l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes étant

⁽¹⁾ Le recalcul du solde structurel par la Commission se fonde sur les informations du programme de convergence et sur la méthode commune.

⁽²⁾ Les dépenses publiques 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 exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

insuffisantes. Les obstacles réglementaires dans le secteur des services tendent également à limiter la dynamique de marché et à entraver l'investissement. Les réglementations restrictives, notamment dans le secteur du détail, entravent la concurrence dans le secteur des services et pèsent sur le climat des affaires.

- (10) Le ratio de l'impôt total au PIB de la Hongrie reste bien supérieur à celui des pays voisins comparables et les problèmes liés au système fiscal demeurent. Le gouvernement a abaissé les cotisations de sécurité sociale des employeurs de 5 points de pourcentage en 2017, une baisse de 2 points de pourcentage supplémentaires étant prévue pour 2018. Cette mesure a fortement réduit le coin fiscal pour les bas salaires, mais ce dernier reste élevé. C'est le cas en particulier pour les bas salaires sans enfants, pour lesquels il reste parmi les plus élevés de l'Union. Le système fiscal reste complexe. Malgré une tendance à la baisse depuis 2013, les impôts sectoriels — dont certains continuent d'entraîner de fortes distorsions — tendent toujours à compliquer le système fiscal et à affaiblir la confiance des investisseurs. La complexité et l'incertitude du système fiscal, associées à des coûts de conformité et à des charges administratives élevés, continuent de peser sur la confiance des investisseurs en Hongrie.
- (11) Les faiblesses en matière de fonctionnement institutionnel pèsent sur le climat des affaires et réduisent le potentiel de croissance de l'économie. En particulier, malgré des améliorations récentes et la modification de la loi sur les marchés publics, les progrès en matière de renforcement de la transparence et de la concurrence dans la passation des marchés publics restent limités. La stratégie actuelle de passation électronique des marchés publics constitue une base solide pour accroître la transparence, mais sa mise en œuvre et son impact sur l'efficacité et la transparence doivent faire l'objet d'un suivi. Les risques de corruption restent élevés, ce qui a une incidence négative sur le climat des affaires, et les mesures prises pour régler le problème présentent d'importantes lacunes. La Hongrie est également en retard dans la mise en œuvre de sa stratégie de passation électronique des marchés publics. Cela ralentit l'introduction en temps utile de la passation électronique des marchés publics en Hongrie, qui est essentielle pour renforcer la transparence et la concurrence.
- (12) La situation dans le secteur des services, y compris le secteur du détail, reste particulièrement problématique en Hongrie. Au cours de l'année écoulée, le gouvernement a continué d'intervenir sur des marchés précédemment ouverts à la concurrence et a adopté des exigences plus strictes pour les services de transports de passagers fournis par des centres de dispatching indépendants. Le gouvernement n'a pris aucune mesure substantielle pour alléger l'environnement réglementaire dans le secteur des services, notamment en ce qui concerne le secteur du détail, les services publics de gestion des déchets, la publication et la distribution des manuels ou les systèmes de paiement mobile. Dans le secteur du détail, il manque des orientations claires sur l'octroi des autorisations pour l'ouverture de nouveaux magasins d'une surface supérieure à 400 m². Cela ajoute au manque de transparence et de prévisibilité dans le secteur. La subsistance des obstacles réglementaires dans les services, y compris dans le secteur du détail, limite la dynamique de marché et entrave l'investissement, tout en générant aussi de l'incertitude pour les investisseurs, en particulier les investisseurs internationaux.
- (13) Pour soutenir la compétitivité et la croissance potentielle de la Hongrie à moyen terme, des réformes structurelles visant à promouvoir l'investissement dans le capital humain, en particulier dans les domaines de l'éducation et des soins de santé, et à poursuivre l'amélioration du fonctionnement du marché du travail seront essentielles. Il sera également indispensable d'accroître la justice sociale pour parvenir à une croissance plus inclusive.
- (14) Les résultats en matière de fourniture des compétences de base restent faibles par rapport aux normes internationales. L'enquête réalisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2015 sur les systèmes éducatifs dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) a indiqué une forte baisse des résultats, et l'incidence du milieu socio-économique des élèves sur les résultats dans le domaine de l'éducation est l'une des plus élevées de l'Union. L'incidence du type d'établissement scolaire sur les résultats en matière d'éducation est très importante. La réduction du nombre d'heures d'enseignement consacrées aux matières scientifiques dans les lycées professionnels depuis 2016 devrait amplifier le retard de la Hongrie en matière de compétences scientifiques. Le taux de décrochage scolaire stagne depuis cinq ans et reste particulièrement élevé chez les Roms. La répartition des élèves défavorisés entre les écoles est inégale, et les enfants roms se retrouvent de plus en plus dans des écoles et des classes à majorité rom. Des mesures existent pour soutenir la formation des enseignants, l'éducation des jeunes enfants et la réussite scolaire, ainsi que pour lutter contre le décrochage scolaire parmi les Roms. Même si des mesures ont été prises pour combattre la ségrégation, elles ne sont pas suffisamment globales et systémiques pour relever le défi. La demande croissante de main-d'œuvre hautement qualifiée ne rencontre pas un réservoir suffisant de candidats à l'enseignement supérieur et les taux de réussite sont insuffisants. La modification de la loi sur l'enseignement supérieur adoptée en 2017 pourrait encore aggraver la situation.
- (15) Le marché du travail a connu une évolution favorable ces dernières années, le chômage ayant retrouvé son niveau d'avant la crise. L'emploi a atteint des niveaux historiquement élevés grâce à la création d'emplois dans le secteur privé et au programme de travaux publics, lequel reste la principale politique active du marché du travail en Hongrie, avec plus de 200 000 participants. Ces dernières années, plusieurs mesures ont été adoptées pour faciliter la transition de ce programme vers le marché du travail primaire. Toutefois, ce programme n'est pas encore assez ciblé

et son efficacité à réintégrer les participants dans le marché du travail ouvert reste limitée. Dans le même temps, certains secteurs font face à des pénuries de main-d'œuvre croissantes. D'autres politiques actives du marché du travail sont renforcées, en partie grâce aux fonds de l'Union, mais de nouveaux efforts sont nécessaires pour faciliter les transitions effectives vers le marché du travail primaire. Le système de profilage des chômeurs est opérationnel, mais pas encore pleinement effectif. Les disparités hommes-femmes en matière d'emploi ont augmenté ces dernières années et l'incidence de la parentalité sur l'emploi des femmes est l'une des plus élevée dans l'Union. La participation au marché du travail est influencée par des résultats relativement faibles en matière de santé et par un accès inégal aux soins de santé. La participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques est limitée.

- (16) Certains indicateurs de pauvreté sont retombés à leur niveau d'avant la crise, mais restent supérieurs à la moyenne de l'Union. La pauvreté parmi les enfants et les Roms reste particulièrement élevée, même si elle diminue. Une proportion importante des Roms qui travaillent le font dans le cadre du programme de travaux publics. Leur intégration effective dans le marché du travail ouvert reste à l'heure actuelle limitée.
- (17) L'adéquation et la couverture de l'aide sociale et des indemnités de chômage sont limitées. La durée des indemnités de chômage reste la plus courte de l'Union, avec trois mois, soit une durée inférieure au temps moyen nécessaire aux demandeurs d'emploi pour trouver un travail. La réforme de l'aide sociale de 2015 a simplifié le système d'indemnités, mais elle ne semble pas avoir garanti des conditions de vie uniformes ni d'un niveau minimum suffisant pour les personnes dans le besoin. En ce qui concerne les indemnités gérées par les municipalités, la marge d'appréciation est élevée pour ce qui est des critères d'éligibilité et du niveau des allocations, ce qui est source d'incertitude pour les bénéficiaires. L'allocation de revenu minimum reste gelée à un faible niveau, mais les autorités hongroises prévoient d'augmenter progressivement le niveau de prestations en espèces ciblées au cours des années à venir. Trois de ces prestations ont déjà été légèrement augmentées en 2017. D'autres mesures ciblées contribueraient à atténuer le dénuement matériel des groupes les plus défavorisés, en particulier les enfants et les Roms.
- (18) Dans le cadre du semestre européen 2017, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Hongrie, qu'elle a publiée dans son rapport 2017 sur le pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2017 et le programme national de réforme pour 2017, 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 eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.
- (19) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2017, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis ⁽¹⁾.

RECOMMANDE que la Hongrie s'attache, au cours de la période 2017-2018:

1. à consentir un effort budgétaire important en 2018 conformément aux exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, en tenant compte de la nécessité de renforcer la reprise en cours et de garantir la viabilité des finances publiques hongroises;
2. à achever la réduction du coin fiscal pour les bas salaires et à simplifier la structure fiscale, notamment en réduisant les impôts sectoriels générant le plus de distorsions; à renforcer la transparence et la concurrence dans les marchés publics par la mise en œuvre d'un système global et efficace de passation électronique de marchés, et à renforcer le cadre de lutte contre la corruption; à renforcer la prévisibilité réglementaire, la transparence et la concurrence, en particulier dans les services, notamment dans le secteur du détail;
3. à mieux cibler le programme de travaux publics sur les personnes les plus éloignées du marché du travail et à fournir un soutien effectif aux demandeurs d'emploi pour faciliter les transitions vers le marché du travail, y compris en renforçant les politiques actives du marché du travail; à prendre des mesures pour améliorer les résultats dans le domaine de l'éducation et augmenter la participation des groupes défavorisés, notamment les Roms, à un enseignement général ouvert à tous; à améliorer l'adéquation et la couverture de l'aide sociale et la durée des indemnités de chômage.

Fait à Bruxelles, le 11 juillet 2017.

Par le Conseil

Le président

T. TÕNISTE

⁽¹⁾ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.