

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 13 juillet 2018****concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2018**

(2018/C 320/16)

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 22 novembre 2017, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2018 pour la coordination des politiques économiques. Elle a tenu dûment compte du socle européen des droits sociaux, proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 22 novembre 2017, 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 2018 pour la Hongrie a été publié le 7 mars 2018. Il évaluait les progrès accomplis par la Hongrie dans la mise en œuvre des recommandations par pays la concernant adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017 ⁽²⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées réalisées par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (3) Le 30 avril 2018, la Hongrie a présenté son programme national de réforme pour 2018 et son programme de convergence pour 2018. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a 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⁾ JO C 261 du 9.8.2017, p. 1.

⁽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 2018, le gouvernement prévoit une détérioration du déficit nominal de 2,0 % en 2017 à 2,4 % en 2018, suivie d'une amélioration progressive pour atteindre 0,5 % du produit intérieur brut (PIB) d'ici à 2022. L'objectif budgétaire à moyen terme — un déficit structurel de 1,5 % du PIB — devrait être atteint d'ici à 2020. Sur la base du solde structurel recalculé ⁽¹⁾, l'objectif budgétaire à moyen terme serait atteint à l'horizon 2022. Selon le programme de convergence, le ratio de la dette publique au PIB devrait progressivement baisser pour atteindre un niveau légèrement inférieur à 60 % d'ici à la fin 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est optimiste, ce qui fait courir des risques notables pour la mise en œuvre des objectifs en matière de déficit.
- (6) Le programme de convergence pour 2018 indique que les mesures de sécurité exceptionnelles prises en 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 s'élevaient, en 2017, à 0,17 % du PIB pour les mesures de sécurité. 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 la gravité de la menace terroriste constitue une circonstance exceptionnelle, que son 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 2017 a été réduit pour tenir compte de ces coûts additionnels.
- (7) Le 12 juillet 2016, le Conseil a recommandé à la Hongrie de réaliser un ajustement budgétaire annuel de 0,6 % du PIB en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2017, à moins qu'un effort moindre ne permette de réaliser l'objectif budgétaire à moyen terme. Sur la base des données réelles de 2017, il a été constaté que la Hongrie affichait un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme. Conformément à l'article 121, paragraphe 4, du TFUE et à l'article 10, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97, la Commission a adressé un avertissement à la Hongrie le 23 mai 2018 pour lui signaler qu'un écart important par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme avait été observé en 2017. Le 22 juin 2018, le Conseil a adopté une recommandation ⁽²⁾ confirmant que la Hongrie devait prendre les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ⁽³⁾ n'excède pas 2,8 % en 2018, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 1 % du PIB. Sur la base des prévisions du printemps 2018 de la Commission, il existe un risque d'écart par rapport à l'effort recommandé.
- (8) En 2019, compte tenu du fait que le ratio de la dette publique de la Hongrie dépassera 60 % du PIB et que l'écart de production projeté atteindra 2,3 %, le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas excéder 3,9 %, conformément à l'ajustement structurel annuel de 0,75 % du PIB dérivé de la matrice d'exigences arrêtée d'un commun accord au titre du pacte de stabilité et de croissance. Selon les prévisions du printemps 2018 de la Commission, il existe un risque d'écart important par rapport à cette exigence en 2019. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que d'importantes mesures supplémentaires seront nécessaires à partir de 2018 pour respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance, compte tenu de la forte détérioration des perspectives budgétaires, conformément à la recommandation adressée à la Hongrie le 22 juin 2018 en vue de corriger l'écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme.
- (9) Le taux d'emploi global s'est nettement amélioré et l'évolution économique favorable offre la possibilité de réintégrer notamment les chômeurs sur le marché du travail. L'écart entre le taux d'emploi des hommes et celui des femmes est important, en particulier dans la tranche d'âge des 25-39 ans, ce qui peut en partie s'expliquer par l'offre limitée de services de garde d'enfants de qualité. Le niveau de participation aux services de garde d'enfants pour les enfants âgés de moins de trois ans se situe très largement en dessous de l'objectif de Barcelone et de la moyenne de l'Union. Bien que le programme de travaux publics reste la principale politique active du marché du travail, le fait que le nombre de participants ait considérablement diminué représente une évolution positive. Toutefois, ce programme demeure insuffisamment ciblé et son efficacité à réintégrer les participants dans le marché du travail ouvert reste limitée compte tenu de la situation du marché du travail. Les politiques actives du marché du travail davantage axées sur le recyclage et la mise à niveau des compétences sont peu développées.
- (10) La proportion des personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale est tombée à 26,3 % en 2016, mais demeure supérieure à la moyenne de l'Union. D'une manière générale, les enfants sont plus exposés à la pauvreté que les autres groupes d'âge. Le niveau des prestations de revenu minimum est inférieur à 50 % du seuil

⁽¹⁾ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures uniques et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

⁽²⁾ Recommandation du Conseil du 22 juin 2018 visant à corriger l'écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en Hongrie (JO C 223 du 27.6.2018, p. 1).

⁽³⁾ 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 une période de 4 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.

de pauvreté pour un ménage d'une seule personne, ce qui en fait un des plus bas de l'Union. L'adéquation des prestations de chômage est très faible: versées pendant un maximum de trois mois, leur durée est la plus courte dans l'Union européenne et ne représente qu'environ un quart du temps moyen nécessaire aux demandeurs d'emploi pour trouver un emploi. En outre, les niveaux de paiement sont parmi les plus faibles de l'Union.

- (11) Les structures et processus de dialogue restent sous-développés en Hongrie et ne permettent pas une véritable participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques et à leur mise en œuvre. Les lacunes dans la participation des parties intéressées et la transparence limitée ont une incidence sur la base factuelle et la qualité du processus d'élaboration des politiques, ce qui crée de l'incertitude pour les investisseurs et ralentit la convergence.
- (12) Des mesures ont été mises en œuvre pour améliorer le système fiscal, mais certains problèmes subsistent. Bien qu'en recul, le coïncidence fiscale sur le travail, en particulier pour certains groupes à faibles revenus, reste élevé par comparaison avec l'Union. La complexité générale du système fiscal, associée au maintien de taxes sectorielles ayant un effet de distorsion, demeure une faiblesse. Des mesures à l'encontre des stratégies de planification agressive des contribuables sont essentielles pour empêcher les distorsions de concurrence entre les entreprises, permettre un traitement équitable des contribuables et préserver les finances publiques. Les effets d'entraînement des stratégies de planification fiscale agressive entre États membres appellent une action coordonnée des politiques nationales pour compléter la législation de l'Union. La Hongrie enregistre, par l'intermédiaire d'entités ad hoc, des entrées et sorties de capitaux relativement élevées, qui sont déconnectées de l'économie réelle. Compte tenu de l'absence de retenues à la source sur les paiements de dividendes, d'intérêts et de redevances sortants (c'est-à-dire les paiements de résidents de l'Union à destination de résidents de pays tiers) effectués par les entreprises établies en Hongrie, ces paiements peuvent échapper à l'impôt, s'ils ne sont pas non plus soumis à l'impôt sur le territoire du bénéficiaire. La Commission note que la Hongrie reconnaît que les paiements sortants peuvent conduire à une planification fiscale agressive en cas d'usage abusif. Sur la base d'échanges récents, la Commission poursuivra son dialogue constructif pour lutter contre les stratégies de planification agressive des contribuables.
- (13) Les obstacles d'ordre réglementaire dans le secteur des services et du commerce de détail en particulier ont une incidence sur la performance du secteur et entravent la réallocation efficiente des ressources, la productivité et l'innovation. Il existe une tendance continue à confier certains services à des entreprises publiques spécifiquement créées à cette fin, au détriment de la libre concurrence. L'imprévisibilité du cadre juridique est un autre problème, notamment dans le secteur du commerce de détail, qui, ces dernières années, a dû faire face à de fréquentes modifications de la réglementation. Étant donné que les règlements proposés sont souvent adaptés au chiffre d'affaires ou à la taille plancher, ils affectent principalement les chaînes de distribution étrangères. Cela accroît l'incertitude chez les opérateurs économiques et peut décourager les investissements. Un environnement réglementaire stable favorable à la concurrence est nécessaire. La Hongrie continue d'imposer une réglementation restrictive des professions, notamment des professions clés, telles que la comptabilité et les services juridiques.
- (14) Des inquiétudes subsistent en ce qui concerne la prévention et la poursuite des cas de corruption. D'après plusieurs indicateurs, l'exposition à la corruption semble avoir augmenté en Hongrie au cours des dernières années et les risques de corruption pourraient avoir une incidence négative sur le potentiel de croissance du pays. Le bon fonctionnement du ministère public est crucial pour lutter contre la corruption et le blanchiment de capitaux et si des mesures visant à lutter contre la corruption à bas niveau semblent avoir été appliquées avec un certain succès, la même importance n'est pas accordée au lancement d'enquêtes dans les affaires à haut niveau. Le manque de transparence et les restrictions pesant sur l'accès à l'information entravent également les mesures de prévention de la corruption. Des mesures importantes ont été prises en ce qui concerne les marchés publics, mais il est possible d'améliorer encore la transparence et la concurrence dans les procédures d'appels d'offres. On pourrait notamment y parvenir en mettant à la disposition du public les données obtenues au moyen du système de passation électronique de marchés.
- (15) Les résultats en matière d'éducation pour les compétences de base sont nettement inférieurs à la moyenne de l'Union, en particulier pour les enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés. Les élèves sont orientés rapidement dans des types d'établissements scolaires différents, ce qui se traduit par de vastes écarts en ce qui concerne les résultats en matière d'éducation et les parcours professionnels. Les enfants défavorisés, y compris les enfants roms, ont tendance à être concentrés dans des écoles secondaires professionnelles caractérisées par des niveaux des compétences de base plus faibles et des taux d'abandon scolaire plus élevés, et les personnes qui quittent ces écoles perçoivent des salaires moins élevés en moyenne. Le taux de décrochage scolaire a augmenté pour s'établir à 12,4 % en moyenne, et est particulièrement important chez les enfants roms. Ces défis sont particulièrement pressants dans le contexte d'une éducation inclusive et de qualité. Le rétrécissement de l'éventail des candidats et les taux élevés d'abandon dans l'enseignement supérieur limitent encore davantage les taux de diplômés alors que la demande en main-d'œuvre hautement qualifiée est en hausse.
- (16) Malgré les efforts en cours pour améliorer la santé publique, la situation sanitaire, aggravée par des modes de vie nocifs, demeure préoccupante et a des répercussions négatives sur le capital humain. Le faible niveau des dépenses de santé, associé à une mauvaise affectation des ressources, limite l'efficacité du système hongrois de soins de santé. Cette situation, conjuguée à une forte dépendance vis-à-vis des paiements directs par les patients, a des effets négatifs sur l'égalité d'accès en temps utile à des soins de santé préventifs et curatifs abordables et de

qualité. La pénurie de personnels de santé entrave également l'accès aux soins, même si les récentes augmentations salariales ont permis d'atténuer ce problème. Les efforts de réforme en cours sont axés sur la lutte contre le recours excessif aux services de soins hospitaliers, dont l'une des causes principales est liée au fait que les prestataires de soins de santé primaires ne sont pas correctement équipés pour assurer leur fonction de veille avec efficacité. La poursuite de la rationalisation de l'utilisation des ressources hospitalières, ainsi que des investissements ciblés pour renforcer les services de soins primaires, permettraient de réduire les disparités dans l'accès aux soins, conduiraient à des gains d'efficacité et amélioreraient véritablement les résultats en matière de santé.

- (17) Dans le cadre du Semestre européen 2018, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Hongrie, qu'elle a publiée dans son rapport 2018 sur le pays. Elle a également évalué le programme de convergence pour 2018, le programme national de réforme pour 2018, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Hongrie les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable en Hongrie, mais aussi de leur degré de 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.
- (18) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de convergence pour 2018, et son avis ⁽¹⁾ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant ci-dessous au point 1,

RECOMMANDE que la Hongrie s'attache, au cours de la période 2018-2019:

1. en 2018, à garantir le respect de la recommandation du Conseil du 22 juin 2018 visant à corriger l'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme; en 2019, à prendre les mesures nécessaires pour que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 3,9 %, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,75 % du PIB;
2. à poursuivre la simplification du système fiscal, notamment en réduisant les taxes sectorielles; à améliorer la qualité et la transparence du processus de prise de décision, par l'intermédiaire d'un dialogue social et d'une coopération véritables avec d'autres parties intéressées, ainsi que par la réalisation régulière d'analyses d'impact appropriées; à consolider le cadre de lutte contre la corruption, à renforcer les poursuites et à améliorer la transparence et la concurrence dans les marchés publics, notamment en poursuivant le développement du système de passation électronique de marchés; à renforcer la concurrence, la prévisibilité réglementaire et la transparence dans les services, notamment dans le secteur du détail;
3. à libérer les réserves de main-d'œuvre en améliorant la qualité des politiques actives du marché du travail; à améliorer les résultats dans le domaine de l'éducation et à augmenter la participation des groupes défavorisés, notamment les Roms, à un enseignement général inclusif et de qualité; à améliorer l'adéquation et la couverture de l'aide sociale et des prestations de chômage.

Fait à Bruxelles, le 13 juillet 2018.

Par le Conseil

Le président

H. LÖGER

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