COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.6.2011
SEC(2011) 821 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2011

et portant avis du Conseil

concernant le programme de convergence actualisé de la Hongrie pour la période 2011-2015

{SEC(2011) 725 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2011

et portant avis du Conseil

concernant le programme de convergence actualisé de la Hongrie pour la période 2011-2015

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) nº 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 3,

vu la recommandation de la Commission européenne[2],

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

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 portera avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres[3], qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leur politique nationale en matière d'économie et d'emploi.

---

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 JO C […] du […], p. […].
3 Maintenues en 2011 par la décision n° 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011.

(3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui marque le lancement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union européenne et du premier semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques économiques, et qui s'inscrit dans la stratégie Europe 2020.

(4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(5) Le 15 avril 2011, la Hongrie a présenté la version actualisée 2011 de son programme de convergence, qui couvre la période 2011-2015, et son programme national de réforme 2011. Afin de tenir compte des liens existant entre les deux programmes, ceux-ci ont été évalués au même moment.

(6) La Hongrie a été touchée de plein fouet par la crise à l'automne 2008: elle n'a plus pu se financer sur les marchés financiers. Pour surmonter ces difficultés, elle a mis en œuvre un programme d'ajustement axé sur l'assainissement budgétaire et la surveillance du secteur financier, avec l'appui financier de l'UE et du FMI. Dans ce contexte, la Hongrie a retrouvé l'accès aux marchés au printemps 2009 et son économie est sortie de la récession: après une contraction de 6,7 % en 2009, le PIB a enregistré une croissance de 1,2 % en 2010, tiré par des exportations en hausse. Parallèlement, le chômage a continué d'empirer, dépassant les 11 % contre moins de 8 % avant la crise. Au deuxième semestre 2010, les autorités ont annoncé d'importantes baisses d'impôts pour la période 2010-2013. Pour limiter la détérioration des finances publiques, elles ont parallèlement instauré des prélèvements extraordinaires et décidé d'abolir le pilier privé obligatoire du système de retraite. Ces mesures ont certes permis de limiter à 0,4 % le dérapage du déficit de la Hongrie au-delà de l'objectif de 3,8 % du PIB et de dégager un excédent pour 2011, mais sa position sous-jacente s'est nettement détériorée. Dans ce contexte, et dans le but de renforcer le potentiel de croissance économique, le gouvernement a annoncé un programme de réformes structurelles en mars 2011 et a adopté de nouvelles mesures d'assainissement.

(7) Sur la base de l'évaluation du programme de convergence actualisé effectuée conformément au règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil, le Conseil est d'avis que, à la lumière des prévisions de la Commission du printemps 2011, le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires est un peu trop optimiste, en particulier en ce qui concerne l'évolution de la demande intérieure. La version actualisée vise une correction du déficit excessif en 2011, dans le délai fixé par le Conseil, grâce à un excédent de 2 % du PIB généré par les importantes recettes exceptionnelles provenant des actifs des régimes de retraite. Le déficit budgétaire s'établirait alors à 2,5 % du PIB en 2012, avant de revenir progressivement à 1,5 % à l'horizon 2015, essentiellement grâce à la réduction des dépenses. La version actualisée confirme l'objectif à moyen terme (OMT) de la Hongrie en matière de position budgétaire en termes structurels: un déficit de 1,5 % du PIB. La stratégie

d'assainissement devrait permettre de réduire structurellement le déficit budgétaire et d'engager la dette sur une trajectoire descendante, afin de la ramener à 64 % du PIB d'ici à 2015. L'effort semble toutefois concentré sur la fin de la période: les améliorations structurelles ne sont prévues qu'à compter de 2012, alors que la détérioration structurelle cumulée en 2010 et 2011, avec plus de 3 % du PIB, n'est pas conforme à la recommandation du Conseil de juillet 2009 selon laquelle la Hongrie devait réaliser un ajustement structurel d'au moins 0,5 % du PIB. Les prévisions de printemps laissent apparaître un déficit de 3,3 % du PIB en 2012, en tenant compte de quelques risques de mise en œuvre; sur cette base, sauf adoption de mesures supplémentaires, un nouveau dépassement du plafond ne peut être exclu pour cette année-là. En outre, les ajustements structurels nécessaires à la réalisation de l'OMT d'ici à la fin de la période de programmation ne sont pas prévus dans la trajectoire envisagée pour le déficit. En particulier, aucun autre ajustement structurel n'est prévu au-delà de 2013. Enfin, la suppression du pilier privé obligatoire du système de retraite et les incitations fortes au transfert vers le pilier public donneront certes lieu à de nouvelles recettes à court et à moyen terme, mais elles pèseront sur la dette à long terme et pourraient ainsi détériorer la viabilité budgétaire à long terme.

(8) L'assainissement budgétaire reste un défi majeur. Sans une exécution rigoureuse des mesures annoncées et de mesures supplémentaires de nature structurelle, aucune correction durable du déficit excessif ni aucun progrès approprié dans la réalisation de l'OMT ne peuvent être garantis. L'assainissement budgétaire contribuera également à mettre la réduction de la dette sur la bonne voie et à favoriser la viabilité à long terme, sur laquelle semble peser un risque moyen. La pleine utilisation des recettes exceptionnelles pourrait aider à accélérer l'assainissement budgétaire. Dans ce contexte, les rapports semestriels des autorités relatifs à la procédure de déficit excessif constitueront un bon outil pour assurer un suivi attentif des progrès de l'assainissement budgétaire.

(9) La Constitution récemment adoptée prévoit un frein constitutionnel à l'endettement, fixé à 50 % du PIB, et confère au Conseil budgétaire un droit de veto sur le budget annuel, ce qui pourrait être une première étape vers l'amélioration du cadre budgétaire. Néanmoins, d'importantes modalités ne seront précisées que dans les lois «cardinales» qui suivront (par exemple, les critères quantitatifs temporaires applicables tant que le taux d'endettement ne sera pas passé sous les 50 %, l'interprétation précise de la clause de sauvegarde, etc.). Toutes choses étant égales par ailleurs, l'imposition d'un plafond nominal d'endettement, utilisé comme un dispositif universel, pourrait entraîner une orientation budgétaire procyclique. En outre, les compétences de l'organe budgétaire réorganisé sont relativement limitées (élaboration d'un avis sur le projet de budget, avec droit de veto) et ne concernent pas l'ensemble du cycle budgétaire (par exemple au moyen d'examens en temps réel des nouvelles mesures ayant une grande incidence budgétaire). Enfin, d'autres aspects de la gouvernance budgétaire, tels que l'orientation à moyen terme de la politique budgétaire et la question de la transparence, restent à clarifier.

(10) Le taux d'emploi est l'un des plus bas de l'UE (60,4 %). Il est également faible pour les femmes (55,0 %) et le pays enregistre le deuxième écart le plus important de l'Union en la matière entre les femmes ayant des enfants âgés de 0 à 6 ans et les autres femmes (33,6 points de pourcentage contre 12,1 en moyenne dans l'UE). En Hongrie, les services de garde présentent des lacunes sur le plan tant des capacités que de la qualité; ils sont particulièrement déficitaires en dehors des grandes agglomérations et

dans les régions où le taux de chômage est très élevé. L'amélioration des services de garde est une mesure importante qui faciliterait la présence des pères comme des mères sur le marché du travail.

(11) La pression fiscale sur le travail a été relativement lourde en Hongrie. Le nouveau régime d'impôt sur le revenu des personnes règle une partie de ses conséquences négatives pour l'emploi, mais en réalité, la pression fiscale a augmenté pour les travailleurs sans enfants ayant de faibles revenus, notamment si l'on tient compte de l'élimination progressive des crédits d'impôt pour l'emploi.

(12) Les capacités administratives des services publics de l'emploi (SPE) sont insuffisantes et les précédents apports de fonds n'ont pas permis d'accroître l'efficacité des services en matière d'intégration des chômeurs dans le marché du travail. Le lien entre le financement des programmes d'emploi et leurs résultats n'est pas assez net. Les niveaux auxquels a récemment été ramenée la durée des prestations de chômage sont les plus bas de l'Union. L'incidence de cette mesure sur le marché du travail doit être évaluée, notamment afin de déterminer son efficacité sur le plan de l'augmentation de la participation à l'emploi.

(13) La pauvreté et les facteurs connexes, tels que le chômage ou un faible niveau d'éducation, touchent encore certains groupes défavorisés de manière disproportionnée, en particulier les Roms. Le taux d'emploi des personnes peu qualifiées est particulièrement bas (36,8 % contre 53,4 % en moyenne en Europe), notamment chez les hommes. Selon des estimations, 70 % des Roms vivent en dessous du seuil de pauvreté. Une grande majorité d'entre eux vivent dans des régions défavorisées où l'accès au marché du travail et aux services publics est médiocre.

(14) La complexité du cadre réglementaire, le poids des charges administratives, et le faible degré de responsabilisation et de transparence dans les administrations publiques constituent autant d'obstacles pour les PME. L'accès des PME à l'aide financière au démarrage est plus difficile par rapport à la moyenne de l'UE. Le programme national de réforme prévoit une série de mesures pour réduire les charges administratives. En ce qui concerne le rôle joué par les mécanismes de financement non bancaires, la Hongrie est à la traîne des autres pays européens. L'efficacité des programmes antérieurs de soutien au secteur n'a pas été évaluée de manière systématique.

(15) La Commission a évalué le programme de convergence et le programme national de réforme de la Hongrie et a également pris en compte l'intention des autorités de suivre de près le pacte pour l'euro plus[4]. 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 les orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique européenne par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Elle estime que la stratégie d'ajustement budgétaire essentiellement fondée sur les dépenses est concentrée sur la fin de la période. Par conséquent, le délai fixé à 2011 par le Conseil pour ramener le déficit sous le plafond de 3 % du PIB n'est respecté que grâce aux importantes recettes exceptionnelles provenant des actifs des régimes de retraite. Les améliorations structurelles ne débuteront pas avant 2012. Compte tenu des risques de mise en œuvre,

[4] SEC(2011) 725.

un nouveau dépassement du plafond ne peut être exclu pour cette année-là, sauf adoption de mesures supplémentaires. Qui plus est, le programme de convergence ne garantit pas à long terme de progrès dans la réalisation de l'OMT. De nouvelles mesures visant au renforcement de la participation au marché du travail et à la modernisation des services de l'emploi permettraient de renforcer les perspectives d'emploi. De nouvelles réductions des charges administratives contribueraient également à améliorer l'environnement des affaires et à favoriser la croissance des PME.

(16) Eu égard à cette évaluation et compte tenu de la recommandation du Conseil du 7 juillet 2009 formulée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée 2011 du programme de convergence de la Hongrie, et les recommandations figurant aux points 1) et 2) ci-dessous, en particulier, reflètent son avis[5]. Compte tenu des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la Hongrie,

RECOMMANDE que la Hongrie s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

(1) renforcer l'effort budgétaire afin de limiter la détérioration structurelle en 2011 inhérente à l'excédent budgétaire prévu de l'ordre de 2 % du PIB, et éviter que l'équilibre budgétaire ne dépasse de nouveau le plafond de 3 % du PIB en 2012; adopter des mesures budgétaires complémentaires à caractère permanent au plus tard pour le budget 2012, en vue d'atteindre les objectifs budgétaires du programme de convergence pour 2012 et 2013; progresser sur la voie de l'objectif à moyen terme d'au moins 0,5 % du PIB par an jusqu'à la fin de la période de programmation et utiliser les éventuelles recettes exceptionnelles pour accélérer l'assainissement budgétaire;

(2) adopter et mettre en œuvre les dispositions réglementaires relatives aux modalités de fonctionnement du nouveau cadre constitutionnel pour la gouvernance budgétaire, et notamment, entre autres, les critères quantitatifs applicables au niveau tant central que local jusqu'à ce que le taux d'endettement soit ramené à moins de 50 % du PIB; élargir les compétences du Conseil budgétaire à l'ensemble du cycle budgétaire, en particulier grâce à l'examen en temps réel des nouvelles mesures ayant une grande incidence budgétaire, et renforcer le cadre budgétaire pour qu'il couvre la planification pluriannuelle et favorise la transparence des finances publiques;

(3) améliorer la participation au marché du travail en atténuant les effets de la réforme fiscale sur les salariés aux revenus faibles, de manière neutre sur le plan budgétaire; renforcer les mesures visant à accroître la participation des femmes au marché du travail grâce à un élargissement de l'offre de structures de garde d'enfants et d'accueil préscolaire;

(4) prendre des mesures pour renforcer les capacités du service public de l'emploi et des autres prestataires afin d'améliorer la qualité et l'efficacité de la formation, de l'aide à la recherche d'emploi et des services individualisés; instaurer un lien entre le financement des programmes et les résultats; en concertation avec les parties

[5] Comme prévu à l'article 9, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

prenantes, mettre sur pied des programmes sur mesure pour les travailleurs peu qualifiés et les autres groupes particulièrement défavorisés;

(5) améliorer l'environnement des affaires en mettant en œuvre toutes les mesures prévues dans le programme national de réforme en matière de réforme de la réglementation et d'allégement des charges administratives; évaluer l'efficacité des mesures actuelles de soutien aux PME et adapter les programmes publics de manière à faciliter l'accès au financement non bancaire.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président