

Bruxelles, le 20.11.2019
COM(2019) 920 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**Rapport de la Commission au Conseil relatif à la mission de surveillance renforcée
menée le 26 septembre 2019 en Hongrie en vertu de 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° 1466/97¹. 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, le 26 septembre 2019

Rapport

1. Introduction

La Hongrie fait l'objet d'une procédure pour écart important depuis le printemps 2018. En juin 2018, le Conseil a constaté, conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité, qu'en 2017, il y avait eu en Hongrie un écart important observé par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme. Le Conseil a adressé une recommandation à la Hongrie lui demandant d'adopter les mesures nécessaires pour remédier à cet écart. En décembre 2018, le Conseil a conclu que la Hongrie n'avait pas engagé d'action suivie d'effets et a émis une recommandation révisée. Toutefois, la Hongrie n'a pas non plus engagé d'action suivie d'effets pour donner suite à cette recommandation révisée².

Le non-respect du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance en 2018 a conduit à l'ouverture d'une nouvelle procédure pour écart important en juin 2019. Le 5 juin 2019, la Commission a adressé un avertissement à la Hongrie pour lui signaler qu'en 2018, elle s'était à nouveau écartée de la trajectoire d'ajustement vers la réalisation de son objectif budgétaire à moyen terme, et a proposé au Conseil d'ouvrir une nouvelle procédure pour écart important. Le Conseil a demandé à la Hongrie de prendre des mesures pour faire en sorte que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes n'excède pas 3,3 % en 2019 et 4,7 % en 2020, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 1,0 % du PIB en 2019 et de 0,75 % du PIB en 2020, l'effort structurel recommandé en 2020 étant *subordonné au respect de l'ajustement demandé en 2019*.

À ce jour, rien n'indique que les autorités prévoient de prendre des mesures correctives supplémentaires en réponse à la recommandation du Conseil pour 2019. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le déficit en 2019 devait tomber à 1,8 % du PIB, contre 2,2 % du PIB en 2018, conformément à l'objectif fixé par les autorités dans le programme de convergence pour 2019. Toutefois, l'effort budgétaire estimé pour 2019 a fait apparaître le non-respect de la recommandation du Conseil. Les indicateurs macroéconomiques publiés pour le premier semestre de 2019 font état d'un environnement macroéconomique meilleur que prévu en 2019, avec une croissance du PIB réel et nominal supérieure aux prévisions des autorités et de la Commission. La consommation privée a bénéficié d'un marché du travail vigoureux et de la poursuite de la réduction des cotisations patronales. Il en a résulté des données budgétaires favorables pour 2019, qui font état d'un déficit budgétaire proche de 1,8 % du PIB, ce qui correspond à l'objectif fixé par les autorités. Toutefois, aucune mesure supplémentaire pour 2019 n'a été adoptée en réponse à la recommandation du Conseil.

Le budget 2020 adopté le 12 juillet 2019 a revu l'objectif de déficit budgétaire à 1 % du PIB, contre 1,5 % dans les plans précédents. Le budget n'a pu être pris en compte dans l'évaluation du printemps car il a été adopté après la date d'adoption des recommandations par le Conseil. L'objectif

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).

² Les recommandations du Conseil et les autres documents connexes relatifs à la procédure pour écart important sont disponibles à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm/significant-deviation-procedure_en#hungary

de déficit fixé dans le budget 2020 s'élève à 1 % du PIB, soit une baisse de 0,5 point de pourcentage par rapport à l'objectif de 1,5 % du PIB figurant dans le programme de convergence pour 2019 publié fin avril. Cet objectif de déficit plus faible est atteint principalement grâce à des recettes fiscales plus élevées que prévu et à une diminution des dépenses résultant principalement d'une réduction des investissements. Par ailleurs, le budget 2020 inclut également les mesures expansionnistes du «plan d'action pour la protection de l'économie» adopté par le gouvernement le 30 mai 2019.

La mission de surveillance renforcée de la Commission a eu lieu le 26 septembre 2019. La mission a été effectuée sur la base de l'article 11, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97. Le personnel de la mission a rencontré le secrétaire d'État chargé des finances publiques au sein du ministère des finances, M. Peter Beno Banai; le directeur exécutif responsable des sciences économiques et des questions prioritaires à la Magyar Nemzeti Bank (MNB), M. Daniel Palotai; et le président du conseil budgétaire, M. Arpad Kovacs. L'objectif de la mission était de recueillir des informations détaillées sur l'évolution de la situation budgétaire en 2019, sur le budget 2020 adopté par les autorités en juillet 2019 et sur les mesures budgétaires prévues par les autorités, de signaler les risques budgétaires liés au ralentissement attendu de la croissance économique et d'encourager le respect de la recommandation relative à la procédure pour écart important. Le présent rapport se fonde sur les informations obtenues avant et pendant la mission.

2. Résultats de la mission

La délégation de la Commission a noté que la conjoncture économique était favorable, avec une amélioration de la situation budgétaire globale (le déficit et la dette des administrations publiques étant en baisse). La mission a reconnu les bons résultats macroéconomiques obtenus par la Hongrie en 2018 et au premier semestre de 2019. Au même titre que le nouvel objectif budgétaire ambitieux pour 2020, cette évolution témoigne d'une amélioration par rapport aux années précédentes. Toutefois, à l'avenir, les facteurs tant externes que conjoncturels qui ont soutenu la croissance ces dernières années devraient progressivement s'estomper, à la suite du ralentissement constaté dans certaines grandes économies occidentales et dans des secteurs de plus en plus importants pour l'économie hongroise. Les autorités hongroises ont admis que, dans un contexte de ralentissement de la croissance dans l'UE, il sera difficile pour la Hongrie de maintenir les taux de croissance observés ces dernières années et elles ont reconnu que la principale préoccupation du gouvernement hongrois était la croissance future plutôt que la politique budgétaire. Enfin, le personnel de la mission a rappelé la recommandation adressée par le Conseil à la Hongrie, soulignant la nécessité pour le pays de saisir l'occasion offerte par la dynamique positive actuelle pour asseoir sa position budgétaire et continuer à réduire la dette publique.

Malgré les données macroéconomiques et budgétaires plus favorables que prévu, les autorités ont confirmé qu'elles n'avaient pas l'intention de réviser leur objectif de déficit pour 2019, ni de réduire davantage la dette publique. En 2019, elles ont l'intention de s'en tenir à leur objectif initial, à savoir un déficit public de 1,8 % du PIB, fixé dans le budget 2019 approuvé en juillet 2018 et confirmé dans le programme de convergence pour 2019. Par rapport au budget 2019 initialement approuvé, il existe d'importantes recettes supplémentaires. Dans le même temps, ces recettes devraient être entièrement absorbées par des dépenses plus élevées, en particulier par la correction financière appliquée aux fonds de l'UE qui a été récemment convenue avec la Commission et est liée à l'utilisation frauduleuse de fonds de l'UE. La correction pour 2019 concerne des projets mis en œuvre au cours de la période 2017-2019 et devrait détériorer le solde budgétaire de 0,3 % du PIB. Le montant restant de la correction financière, qui équivaut à environ 0,3 % du PIB, sera étalé sur les années suivantes. En outre, le «programme pour la démographie» devrait être plus sollicité que prévu (compte tenu du nombre plus élevé de demandes et de la valeur moyenne plus élevée des prêts prénataux

demandés). Pour ce programme, les autorités ont également revu à la hausse l'estimation pour l'année suivante.

Les autorités ont reconnu l'existence de dépenses récurrentes de fin d'année, mais elles ont souligné que l'ampleur de ces dépenses avait été réduite l'année dernière pour tenir compte de la recommandation relative à la procédure pour écart important. Au cours des trois dernières années (2016-2018), les autorités ont fondé leur budget sur des projections budgétaires systématiquement prudentes et ont utilisé la marge budgétaire accumulée au cours de l'année pour des dépenses de fin d'année non inscrites au budget. Les autorités hongroises ont souligné que ces dépenses de fin d'année étaient des dépenses d'investissement non récurrentes et que, fin 2018, le gouvernement avait décidé de ne pas utiliser toute la marge de manœuvre disponible, conformément à la recommandation relative à la procédure pour écart important. Sans ces dépenses, la situation budgétaire aurait pu être meilleure.

L'objectif de déficit pour 2020 est plus ambitieux que prévu, les autorités profitant de la période de conjoncture favorable pour accélérer l'assainissement budgétaire comme le recommande le Conseil. Le budget 2020 a révisé l'objectif de déficit à 1 % du PIB, ce qui le rend plus ambitieux que l'objectif de 1,5 % du PIB figurant dans le programme de convergence pour 2019. Les autorités ont mis en avant le scénario macroéconomique meilleur que prévu, des mesures visant à accroître le respect des obligations fiscales, qui restent à définir, et la maîtrise des dépenses comme des facteurs importants pour atteindre l'objectif budgétaire plus ambitieux fixé pour 2020. Dans le même temps, elles ont maintenu 2023 comme la date à laquelle elles entendent parvenir à un budget à l'équilibre en termes nominaux. L'objectif de déficit révisé pour 2020 implique donc une progression plus rapide vers cet objectif. En effet, les autorités se fixent pour objectif un déficit de 0,7 %, de 0,4 % et de 0,0 % du PIB respectivement en 2021, 2022 et 2023. Dans le programme de convergence pour 2019, la trajectoire prévue pour le déficit s'établissait à 1,2 %, 0,5 % et 0,0 % du PIB pour ces mêmes années. D'une manière générale, d'après les calculs du ministère des finances, les nouveaux grands objectifs impliquent, pour 2020, une amélioration plus importante, en termes structurels, que l'effort recommandé par le Conseil et un dépassement de l'objectif budgétaire à moyen terme - un déficit structurel fixé à 1,0 % du PIB - dès 2021.

Les autorités tablent sur des recettes nettement plus élevées que prévu dans le budget en 2019, avec un effet de base positif en 2020. La projection concernant les recettes en 2020 ne repose que partiellement sur des mesures discrétionnaires en matière de recettes ou de dépenses, la seule mesure nouvellement définie étant une augmentation des droits d'accises. Alors que le scénario macroéconomique n'a pas été révisé par les autorités, la croissance des recettes tient déjà compte des recettes plus élevées attendues en 2019, avec un effet de base positif important pour 2020. Toutefois, on ne sait toujours pas si de nouvelles mesures seront instaurées et, le cas échéant, à quel moment.

Les autorités travaillent actuellement à l'adoption de nouvelles mesures visant à renforcer le respect des obligations fiscales et à lutter contre l'économie souterraine, mais un calendrier précis pour leur adoption fait défaut. Les nouvelles mesures s'appuieront sur le succès de mesures similaires introduites ces dernières années. Les autorités ont mis en avant la réduction remarquable de l'écart de TVA, qui aurait été ramené de 21 % en 2013 à 9 % en 2018, ce qui est nettement inférieur à la moyenne de l'UE (environ 10 %) (source: Commission européenne). L'introduction de la facturation en ligne pour les grandes entreprises en juillet 2018, en particulier, aurait contribué à réduire l'écart de TVA, et cette mesure devrait produire un effet de report en 2019. En ce qui concerne les petites et moyennes entreprises, les autorités ont introduit, en 2013, deux régimes fiscaux simplifiés (Kata et Kiva) visant à lutter contre l'économie souterraine qui, jusqu'à présent, se sont avérés assez efficaces pour la perception des recettes. Les autorités travaillent actuellement sur deux fronts: i) de nouvelles mesures de lutte contre l'économie souterraine, par exemple des mesures

d'incitation à l'utilisation de moyens de paiement électroniques; et ii) une simplification des obligations fiscales administratives pour les entreprises, qui, selon les estimations, permettra notamment de réduire le nombre d'heures consacrées par les entreprises aux obligations de déclaration fiscale [des 277 heures actuelles (source: Paying taxes 2019, PwC) à moins de 100 heures], et l'introduction du système de déclaration TVA pré-remplie, en principe en 2021. Les autorités n'étaient pas encore en mesure de révéler les détails des nouvelles mesures, mais elles prévoient qu'une modification de la loi fiscale pourrait débiter à l'automne 2019, ce qui rendrait les mesures effectives au second semestre de 2020.

L'assainissement budgétaire en 2020 devrait être réalisé principalement grâce à l'évolution maîtrisée prévue des postes de dépenses. Le budget 2020 a défini des plafonds de dépenses, le principal domaine de dépenses touché par les réductions étant l'investissement public, en particulier le secteur de la construction (bâtiments), qui est en plein essor. La réduction du financement de projets financés par l'État ne devrait pas nuire à la croissance économique, compte tenu des contraintes de capacité observées au niveau de la partie «offre» de l'économie et de l'afflux attendu d'investissements privés. Parmi les projets dont le financement a été réduit, les autorités ont cité en exemple le programme «Ville moderne», pour lequel les dépenses seront plus faibles que prévu en 2020 (ramenées des 135 000 000 000 HUF initialement prévus à 85 000 000 000 HUF). Simultanément, d'autres postes de dépenses devraient être plus dynamiques, notamment en raison d'une sollicitation accrue du «programme pour la démographie» et de l'extension du programme pour le logement.

Les autorités ont souligné que le budget 2020 prévoyait un niveau de réserves inhabituellement élevé et qu'à l'exclusion de ces réserves, le budget pourrait être à l'équilibre. L'objectif de déficit de 1 % du PIB pour 2020 inclut un niveau significatif de réserves budgétaires, représentant 1 % du PIB (contre 0,5 % du PIB en 2019). Dans l'ensemble, les réserves totales sont fixées à 1,4 % du PIB, contre 0,8 % du PIB en 2019. L'augmentation par rapport à l'année précédente est imputable au montant nettement supérieur affecté à un «Fonds pour la protection du pays», qui correspond à près de 0,8 % du PIB, contre 0,1 % du PIB en 2019. Les autorités ont souligné que le montant important de réserves pourrait couvrir les risques supplémentaires potentiels en cas de réalisation du scénario de risque. Les principaux risques sont liés à une évolution macroéconomique potentiellement moins bonne que prévu, ainsi qu'à des dépenses plus élevées que celles prévues au budget, notamment celles du «programme pour la démographie» et/ou des mesures du «plan d'action en faveur de la protection de l'économie» (voir ci-dessous). Les autorités ont également rappelé les règles et garanties encadrant l'utilisation des réserves pendant l'année en cours. Si toutes les projections devaient se confirmer et si les réserves n'étaient pas utilisées, le budget pourrait être à l'équilibre en termes nominaux en 2020. Les services de la Commission ont exprimé des doutes quant à cette possibilité, faisant observer que, ces dernières années, les réserves ont été dépensées de manière récurrente en fin d'exercice, et attestaient de pratiques budgétaires non optimales.

Le «plan d'action pour la protection de l'économie» vise à maintenir la croissance économique «à 2 points de pourcentage au-dessus de la moyenne de l'UE». Le «plan d'action pour la protection de l'économie» adopté par le gouvernement le 30 mai 2019 a un effet d'augmentation du déficit estimé à 1 % du PIB en 2020. La principale mesure du plan est la poursuite de la réduction progressive des cotisations patronales, qui a débuté en novembre 2016: le budget prévoit une nouvelle réduction de 2 points de pourcentage. Selon les autorités, le plan sert à consolider les résultats obtenus jusqu'à présent par l'économie hongroise et vise à maintenir la croissance économique à 2 points de pourcentage au-dessus de la moyenne de l'UE, même en cas de ralentissement dans la zone euro et dans d'autres pays partenaires. Tout en reconnaissant le contexte macroéconomique général 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 ont admis que, compte tenu du fait que la Hongrie est une économie ouverte étroitement liée à l'UE, un ralentissement important de la croissance économique au niveau de l'UE ne serait pas sans effet sur le pays. Par conséquent, elles n'excluent pas la possibilité d'adopter un plan supplémentaire en 2020, une possibilité déjà évoquée par le Premier ministre. La délégation a alors rappelé que la politique budgétaire excessivement accommodante menée par le gouvernement au cours des dernières années a probablement contribué à une demande excessive dans l'économie, ce qui a conduit à une inflation soutenue. Étant donné que la Hongrie affiche un ratio des dépenses au PIB et un ratio d'investissement parmi les plus élevés de l'UE, la mission a souligné le risque d'effets inflationnistes que des dépenses supplémentaires pourraient déclencher.

Les autorités ont fait référence aux remarques d'ordre méthodologique concernant le traitement statistique de certains postes, se plaignant d'un «deux poids deux mesures» dans l'application des règles. De l'avis des autorités, les dépenses de fin d'année devraient être considérées comme des dépenses exceptionnelles. Les autorités ont pris acte de la méthode commune utilisée par la Commission européenne pour estimer l'écart de production. Toutefois, elles estiment que, compte tenu de son caractère procyclique, la méthode utilisée par le ministère hongrois des finances semble mieux refléter la situation de l'économie hongroise. En outre, les autorités ont également mentionné les réserves exprimées par Eurostat en ce qui concerne la classification de certaines institutions: 1) la problématique de longue date concernant la classification sectorielle des fondations de la MNB et de leurs filiales, raison pour laquelle Eurostat a émis des réserves quant à la qualité des données communiquées par la Hongrie aux fins de la PDE; et 2) la nature de l'organisation hongroise compétente pour le stockage des hydrocarbures (Magyar Szenhidogen Keszeto Snzetseg — MSZKSZ). Selon l'avis d'Eurostat, que ne partagent pas les autorités, tant la MSZKSZ que les fondations de la MNB devraient être classées comme des administrations publiques, ce qui augmenterait la dette publique tandis que le chiffre du déficit resterait inchangé. Selon les autorités, Eurostat n'applique pas les règles de classification de manière transparente et objective, ce qui conduit à une inégalité de traitement entre États membres. Enfin, les autorités ont confirmé qu'elles suivraient les orientations d'Eurostat concernant la classification, permettant ainsi à cette dernière de lever ses réserves lors de la prochaine notification PDE. La délégation a pris acte des griefs formulés par les autorités, tout en insistant sur le fait qu'Eurostat dispose de règles de classification claires qui ont été appliquées de la même manière à tous et en soulignant que ces questions techniques doivent faire l'objet de discussions avec Eurostat.

Bien que la dette publique soit sur une trajectoire décroissante, les services de la Commission ont attiré l'attention sur les problèmes liés à ses coûts de financement élevés. La délégation a reconnu l'évolution positive observée ces dernières années, y compris en ce qui concerne la structure de la dette publique, dont les actifs sont de plus en plus libellés en HUF et détenus par des acteurs nationaux. Dans le même temps, cette évolution s'est faite au prix de coûts de financement relativement élevés, notamment en raison des primes élevées offertes sur les obligations de détail. Cela a également des effets distributifs, étant donné que les bénéfices tendent à revenir aux ménages plus riches, alors que les coûts de financement élevés sont supportés par l'ensemble des contribuables. La délégation a encouragé les autorités à exploiter des réserves budgétaires non utilisées pour rembourser certaines obligations plus coûteuses. Selon les autorités, une telle décision relève de la sphère politique. Elles ont souligné qu'en dépit de dérapages en termes d'effort structurel, la dette publique a continué de baisser aussi grâce à une croissance du PIB nominal plus élevée. L'objectif de déficit inférieur pour 2020 va également dans le sens d'une baisse du ratio dette/PIB.

Le conseil budgétaire a salué les réalisations économiques de ces dernières années. L'économie fonctionne bien, avec une amélioration de la viabilité tant des finances publiques que de l'économie.

Le taux de croissance potentielle de l'économie a augmenté de manière significative au fil des années (atteignant 3 à 3,5 % effectifs), soutenu par des facteurs externes (commerce extérieur et taux de change) et par les fonds de l'UE. À l'avenir, la croissance potentielle devrait reposer davantage sur la compétitivité et moins sur les fonds de l'UE. D'après le conseil budgétaire, le pays serait en mesure de gérer un léger ralentissement de la croissance, contrairement à une crise mondiale ou à une récession plus forte de l'économie allemande, qui serait plus difficile à gérer. En ce qui concerne la situation budgétaire, le conseil budgétaire a souligné que c'est la toute première fois que les autorités évoquent la possibilité de parvenir à l'équilibre budgétaire en termes nominaux. Le conseil budgétaire a repris les arguments des autorités selon lesquels le fait de parvenir à l'équilibre budgétaire en 2020 relevait de la décision politique. Interrogé sur le niveau élevé des réserves dans le budget 2020, le conseil budgétaire a souligné l'importance de maintenir la paix sociale. Si les réserves ne devaient pas être utilisées, certains programmes en pâtiraient inévitablement, notamment dans des domaines sensibles tels que les investissements publics et le système de soins de santé.

Les discussions avec la Banque centrale ont porté sur les signes d'une surchauffe potentielle de l'économie. La Banque centrale a examiné ses projections macroéconomiques, récemment publiées, avec le personnel de la mission. Elle a fait valoir qu'en dépit d'une croissance économique rapide et de pénuries de main-d'œuvre, l'économie ne présente aucun signe de surchauffe et elle a donc préféré parler d'une économie «soumise à de fortes pressions». La politique budgétaire serait de plus en plus restrictive en 2020, tandis que les conditions monétaires devraient rester accommodantes. Dans le même temps, les nouvelles obligations de détail à prix attractifs encouragent l'épargne des ménages et freinent la demande de logements à des fins spéculatives. Le faible endettement des ménages comporte des risques sur le marché du logement. L'inflation semble avoir atteint un point culminant à l'heure où les forces désinflationnistes externes se renforcent. La Banque centrale a fait valoir que l'industrie hongroise était parvenue à se désarrimer de l'industrie manufacturière allemande grâce à l'évolution de la structure des produits de l'industrie automobile. Elle a également confirmé que la sollicitation précoce du programme pour la démographie avait dépassé les attentes, mais a fait valoir que cela tenait principalement à des questions de calendrier et que le montant total du programme ne pourrait pas être relevé dans les mêmes proportions. Parallèlement, le recours aux aides au logement étendues est resté inférieur aux attentes au cours des premiers mois.