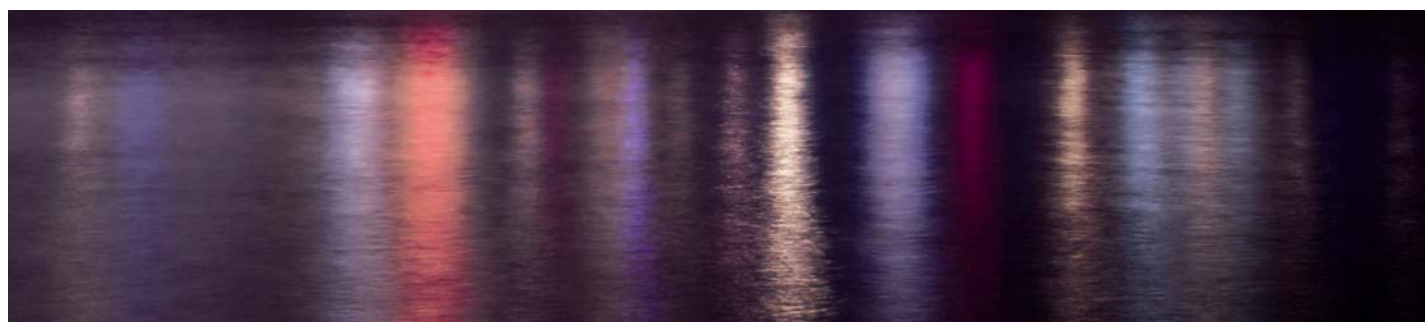




Études économiques de l'OCDE HONGRIE

JANVIER 2014

SYNTHÈSE



Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Résumé

Principales conclusions

La Hongrie est sortie de la récession au début de 2013, mais la reprise sera peu marquée. Le potentiel de croissance souffre en effet de l'atonie de l'investissement, du faible taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés et des déficiences des marchés du travail et des produits, qui rendent essentielle la poursuite des réformes structurelles. Le manque de dynamisme de la croissance et ses facteurs déterminants ont des effets négatifs sur le bien-être qui vont bien au-delà du PIB par habitant, et concernent les inégalités de revenu et les perspectives de mobilité sociale. L'accès aux marchés obligataires internationaux s'est amélioré de manière sensible, mais l'endettement en devises reste une fragilité majeure.

Politique monétaire et stabilité financière. L'assouplissement monétaire a facilité le retour à la croissance. Les réductions successives du taux directeur, qui est désormais à un niveau historiquement bas, se sont largement répercutées sur les taux débiteurs. Le plan de financement pour la croissance (Funding for Growth Scheme), qui va être étendu, a permis aux banques de se refinancer gratuitement pour consentir des prêts aux PME. Malgré une forte participation, il est encore impossible de dire avec certitude si les concours consentis grâce à ce programme sont réellement nouveaux, ou s'ils se substituent à des opérations qui auraient eu lieu autrement. L'activité de prêt reste freinée par la rentabilité médiocre des banques et le montant élevé des prêts improductifs. Les programmes d'allègement des prêts hypothécaires en devises ont commencé à réduire le niveau élevé de l'endettement en devises.

Politique budgétaire. Le maintien de la discipline budgétaire sera essentiel pour préserver l'accès aux marchés et placer la dette publique sur une trajectoire durablement descendante. Plusieurs impôts spéciaux introduits ces dernières années ont contribué à ramener le déficit budgétaire en deçà de 3 % du PIB, mais ils ont commencé de compromettre la prévisibilité et la simplicité du régime fiscal. En particulier, l'impôt sur les bilans bancaires a sans doute réduit les incitations à consentir des crédits. Le cadre budgétaire sera renforcé par l'introduction de la budgétisation à moyen terme. Le conseil budgétaire a un mandat relativement étroit et peut exercer un très important pouvoir de veto sur les lois de finances.

Concurrence et climat des affaires. L'amélioration de la concurrence et du climat des affaires est déterminante pour renforcer l'investissement et la productivité. Malgré les efforts de simplification déployés récemment dans le cadre d'une stratégie plus large visant à améliorer le climat des affaires, les formalités administratives restent lourdes et l'instabilité réglementaire s'est aggravée, pour partie en raison de mécanismes de consultation et d'évaluation de l'impact peu efficaces. La mise en œuvre des lois sur la concurrence s'est affaiblie à certains égards. Les appréciations de la qualité institutionnelle, notamment le maintien de dispositifs régulateurs appropriés, se sont dégradées, ce qui pourrait freiner l'investissement. Les obstacles à l'entrée ont limité la concurrence dans le commerce de détail, les services professionnels et les communications, pesant sur la productivité à la fois dans les secteurs concernés et dans les activités en aval. Les interventions de l'État par le biais de la réglementation des prix de l'énergie, impliquant des subventions sectorielles indirectes aux ménages, ont nui à la concurrence et à l'environnement.

Marché du travail et mobilité. L'emploi souffre de l'inadéquation entre offres et demandes de compétences et de la faible mobilité. L'offre de travailleurs peu qualifiés dépasse largement la demande, notamment dans les régions défavorisées, notamment en raison du niveau élevé des coûts de main-d'œuvre et ce, malgré les récentes diminutions ciblées des contributions sociales. Le programme de travaux publics a accru l'emploi, mais n'a guère permis de réintégrer durablement les sans-emploi dans le monde du travail ordinaire. Des politiques actives du marché du travail cofinancées par l'UE ont été renforcées, mais la faible durée de l'indemnisation du chômage et la capacité limitée du Service public de l'emploi ne favorisent guère une bonne adéquation de l'offre et de la demande sur le marché du travail. Les résultats scolaires sont relativement bons en moyenne, mais la performance médiocre des étudiants défavorisés, notamment les Roms, limitent leurs perspectives d'emploi et leur mobilité sociale. Le caractère généralisé de la propriété du logement, qui est encore encouragé par de généreuses subventions sur les intérêts hypothécaires et des impôts récurrents très faibles sur la propriété immobilière, et les coûts relativement élevés des transports publics, sont des obstacles à la mobilité.

Principales Recommandations

Politique monétaire et stabilité financière

- Évaluer l'incidence du plan de financement pour la croissance (Funding for Growth Scheme) sur le crédit et l'investissement avant de l'étendre. Envisager de lier le taux de refinancement au taux directeur, ou la quantité et le coût des refinancements consentis aux banques participantes aux variations de leurs crédits nets aux PME. La marge de taux d'intérêt autorisée pour les banques pourrait aussi être réévaluée.
- Pour assainir les portefeuilles bancaires, durcir les obligations de déclaration et de provisionnement pour les prêts restructurés et les prêts aux secteurs les plus risqués, et prendre d'autres mesures pour faciliter et stimuler la liquidation des actifs donnés en nantissement.
- Améliorer les conditions d'exploitation et la rentabilité des banques, notamment en réduisant l'instabilité et les charges fiscales, et en améliorant la conception des impôts.

Politique budgétaire

- Réduire progressivement les impôts spéciaux introduits ces dernières années. S'appuyer plutôt sur des instruments plus favorables à la croissance, à l'équité et à l'environnement, comme les impôts fonciers récurrents prélevés au niveau des communes et les impôts sur l'usage d'énergie, et réformer les prestations familiales.

Concurrence et climat des affaires

- Afin d'améliorer la qualité et la stabilité de la réglementation, rendre obligatoire la consultation d'experts et de parties prenantes pour les propositions de loi d'initiative parlementaire et étoffer encore les capacités nécessaires pour réaliser de bonnes analyses d'impact de la réglementation dans le cas des textes émanant de l'exécutif. Veiller au calendrier adéquat et à la transparence de leurs réglementations de mise en application.
- Ne pas restreindre le champ d'application du droit de la concurrence et veiller à ce qu'il soit rigoureusement appliqué.
- Réduire les obstacles à l'entrée dans le commerce de détail en relevant sensiblement le seuil à partir duquel les surfaces de vente sont soumises à réglementation. Revoir à la baisse les exigences en matière de formation et l'étendue des droits d'exclusivité dans les services professionnels. Promouvoir l'entrée sur le marché des télécommunications en veillant à ce que les opérateurs virtuels de téléphonie mobile puissent avoir accès aux réseaux dans des conditions propices à la concurrence.
- S'orienter vers une tarification du gaz et de l'électricité aux prix du marché en conférant au régulateur sectoriel le droit de fixer les tarifs réglementés.

Marché du travail et mobilité

- Pour stimuler l'emploi des travailleurs peu qualifiés, réduire encore le coin fiscal sur les bas salaires. Éviter de relever le salaire minimum au-delà de ce que justifie l'évolution des prix et de la productivité, voire envisager de le geler pendant quelque temps.
- Favoriser l'adéquation entre offre et demande de travail en renforçant le service public de l'emploi (SPE) et en allongeant quelque peu la durée d'indemnisation du chômage. Améliorer la réinsertion professionnelle des participants aux programmes de travaux publics grâce à des formations soigneusement évaluées et à une meilleure coopération au niveau local entre le SPE, les communes, les associations et les entreprises privées.
- Améliorer les résultats scolaires et réduire les inégalités en affectant davantage de ressources aux établissements défavorisés, en luttant contre la ségrégation à l'école, en retardant l'orientation dans l'enseignement secondaire et en favorisant l'accès à l'enseignement supérieur des élèves défavorisés.
- Réduire les distorsions budgétaires qui favorisent l'accession à la propriété afin d'encourager l'émergence d'un marché locatif de taille conséquente.

Évaluation et recommandations

Une croissance plus forte et plus inclusive

Après avoir connu une récession en 2012, la Hongrie a retrouvé le chemin de la croissance. L'assouplissement monétaire progressif a contribué à la reprise sans empêcher un recul des anticipations inflationnistes. Les progrès accomplis sur la voie de l'assainissement budgétaire ont aidé le pays à retourner sur les marchés obligataires internationaux au début de 2013. Face à des conditions financières mondiales plus favorables et sur fond d'atténuation des vulnérabilités extérieures, les écarts de taux d'intérêt se sont inscrits sur une tendance à la baisse durant la majeure partie des 18 derniers mois et le forint est resté à peu près stable depuis le début de 2012.

Cependant, des risques importants persistent à court terme. Comme le montre l'instabilité accrue observée sur les marchés de capitaux depuis mai 2013, face à la perspective d'une normalisation de la politique monétaire aux États-Unis, la région reste vulnérable à des modifications de la confiance des investisseurs (IMF, 2013a). L'endettement en devises, qui est encore élevé, et les importants besoins de refinancement de la dette publique, alourdissent les risques pesant sur la Hongrie. À terme, le potentiel de croissance reste d'une faiblesse inquiétante. Le désendettement et l'instabilité des politiques contribuent à l'atonie de l'investissement privé, alors que les obstacles élevés à l'entrée et d'autres réglementations restrictives des marchés de produits freinent la croissance de la productivité. La performance du marché du travail souffre des inadéquations entre l'offre et la demande, dont témoigne principalement le faible taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés. Le manque de dynamisme de la croissance et ses facteurs déterminants ont des effets négatifs sur le bien-être qui vont bien au-delà du PIB par habitant, et concernent les inégalités de revenu et le champ de la mobilité sociale.

La présente Étude passe en revue les moyens d'assurer une croissance plus forte et plus inclusive en Hongrie. L'amélioration de la réglementation et le renforcement de la concurrence pour rendre les entreprises hongroises plus productives et donner aux petites et moyennes entreprises (PME) efficaces de plus grandes chances de se développer font l'objet du chapitre 1. Le chapitre 2 présente ensuite une analyse de la façon dont les réformes des politiques du marché du travail, de l'éducation, du logement et des transports publics peuvent conduire à une meilleure adéquation de l'offre et de la demande de main-d'œuvre.

Le principal enjeu pour les pouvoirs publics est de stabiliser l'économie

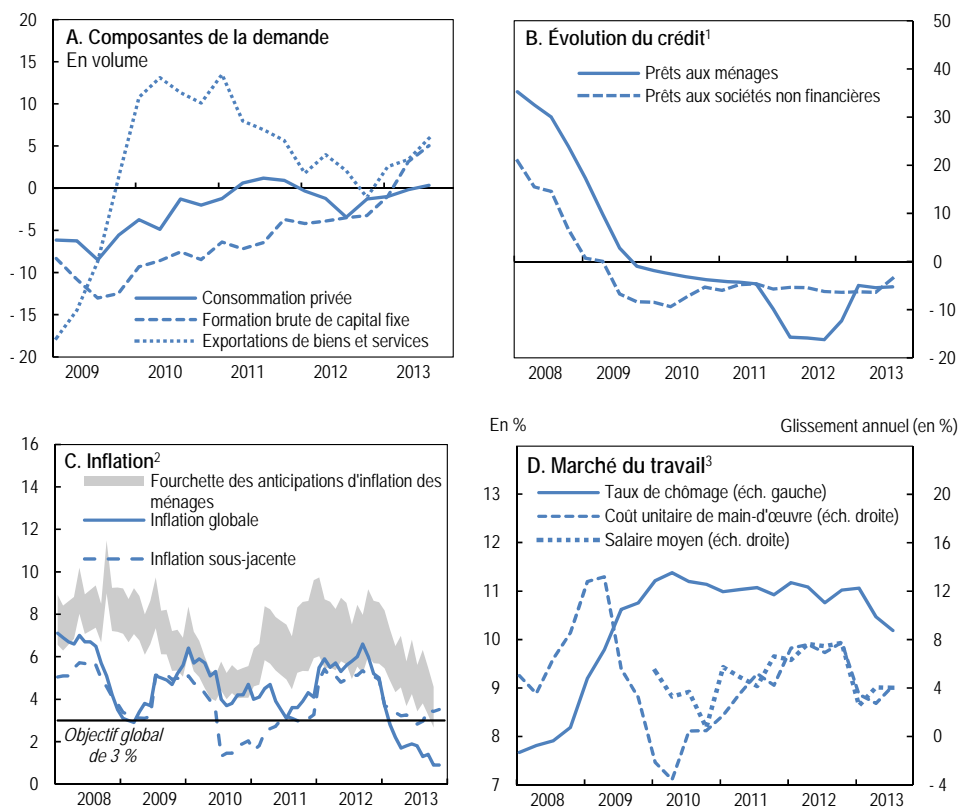
Le PIB a commencé de s'accroître de nouveau au début de 2013. Dans le courant de l'année, le dynamisme s'est progressivement propagé des exportations à la demande intérieure (graphique 1, partie A). L'investissement public a fortement augmenté et l'investissement privé, en particulier dans le secteur manufacturier, a également amorcé sa reprise, mais reste freiné par le manque de confiance des entreprises et les conditions restrictives du crédit (graphique 1, partie B). La diminution du chômage depuis le printemps de 2013 est à mettre au crédit dans une large mesure de l'accélération des travaux publics. L'inflation a reculé suite à la dissipation des effets de la hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 2012 et à la réduction des prix administrés des services d'utilité publique en 2013 (graphique 1, partie C). L'année dernière, les anticipations inflationnistes se sont progressivement ajustées à une baisse de l'inflation, mais elles restent plus fortes que l'inflation effective, ce qui pourrait contribuer à expliquer la forte croissance des salaires dans le secteur privé, où les coûts unitaires de main-d'œuvre ont progressé plus vite que les prix (graphique 1, partie D).

La demande intérieure s'accélénera probablement dans le proche avenir, sous l'effet de la forte progression des rémunérations des enseignants et des professions médicales,

d'une nouvelle série de réductions des prix de l'énergie, de l'augmentation des prestations familiales et des investissements publics financés par l'UE. L'économie devrait ensuite revenir à un rythme d'expansion moins soutenu, avec une réduction progressive de l'écart de production (tableau 1). Cependant, la croissance sera probablement freinée par les facteurs qui expliquent déjà son faible taux potentiel. À mesure que le sous-emploi conjoncturel des ressources disparaît et que les entreprises commencent de répercuter les pressions sur les coûts, l'inflation devrait peu à peu se redresser.

Graphique 1. Indicateurs clés

Pourcentage de variation en glissement annuel



1. Variation nette corrigée des fluctuations conjoncturelles de l'encours des prêts bancaires avec un ajustement roulant du taux de change.
2. L'inflation sous-jacente (définition nationale) ne couvre ni les prix des produits alimentaires non transformés et de l'énergie, ni les prix administrés.
3. Coûts unitaires de main d'œuvre et salaires moyens dans le secteur des entreprises. Les coûts moyens couvrent les gains mensuels bruts des salariés (hors primes et bonus). Les fortes hausses de 2012 s'expliquent en partie par une progression de 19 % du salaire minimum.

Source : Magyar Nemzeti Bank ; Hungarian Central Statistical Office ; OCDE (2013), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* et *Principaux indicateurs économiques* (bases de données), décembre.

Les aléas négatifs sont principalement liés aux effets de rétroaction entre les marchés de capitaux et l'économie réelle. Un revirement du sentiment des investisseurs face à la réduction de l'assouplissement quantitatif aux États-Unis ou à un regain de tensions dans la zone euro pourrait conduire à des sorties de capitaux, à un creusement des écarts de taux d'intérêt (graphique 2, partie A) et à une dépréciation du forint par rapport à l'euro et au franc suisse. Cette dépréciation pèserait sur la consommation et l'investissement en raison de l'endettement encore élevé en devises (graphique 2, partie B) et aggraverait la boucle de rétroaction négative entre la contraction du crédit et les prêts improductifs. La plus faible demande extérieure pèserait sur la croissance, surtout si les risques de

dégradation devaient se concrétiser dans la zone euro et se propager au reste de l'Europe (qui absorbe au total près de 90 % des exportations brutes de la Hongrie), mais aussi si des chocs négatifs devaient être ressentis en provenance du reste du monde. Le reste du monde représente un débouché important pour la valeur ajoutée de la Hongrie par le biais des exportations brutes d'autres pays européens, notamment l'Allemagne (OECD and WTO, 2013). Du côté positif, les efforts menés actuellement par la banque centrale pour encourager les prêts aux PME (voir ci-après) pourraient conduire à une amélioration marquée des conditions du crédit et de l'investissement.

Tableau 1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

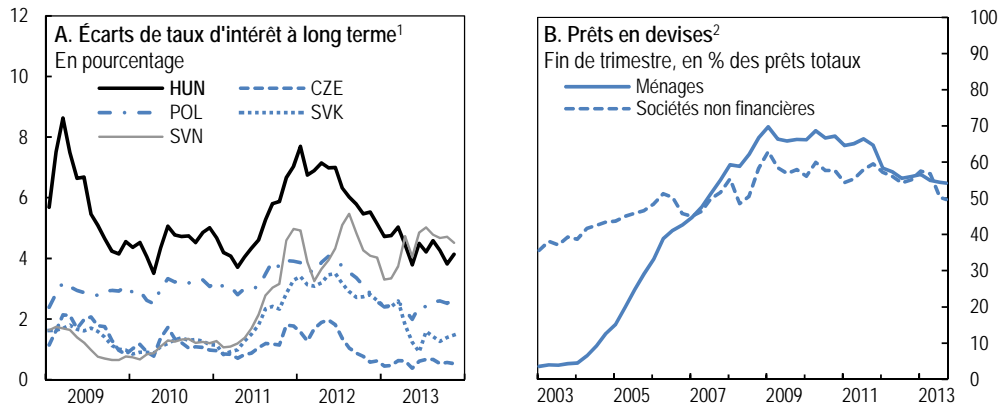
Variation annuelle en pourcentage, volume (prix de 2005)

	2010 Prix courants (milliards HUF)	2011	2012	2013	2014	2015
PIB	26 513	1.6	-1.7	1.2	2.0	1.7
Consommation privée	14 074	0.4	-1.6	0.5	1.4	1.2
Consommation publique	5 827	0.0	-1.2	-0.6	-0.2	-0.1
Formation brute de capital fixe	4 920	-5.9	-3.7	0.0	1.1	1.4
Logement	659	-27.4	-11.8	-9.2	-2.6	-0.9
Demande intérieure finale	24 821	-1.0	-1.9	0.2	1.0	1.0
Formation de stocks ¹	190	0.4	-1.5	1.0	0.2	0.0
Demande intérieure totale	25 012	0.1	-3.7	1.6	1.2	0.9
Exportations de biens et de services	22 552	8.4	1.7	3.9	5.2	5.5
Importations de biens et de services	21 050	6.4	-0.1	4.6	4.5	5.1
Solde extérieur ¹	1 502	2.1	1.6	-0.3	1.0	0.8
Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire)						
PIB potentiel	..	0.2	0.1	0.3	0.6	1.1
Écart de production ²	..	-1.8	-3.5	-2.6	-1.2	-0.7
Emploi	..	0.8	1.7	1.3	0.9	0.0
Taux de chômage	..	10.9	10.9	10.4	10.1	10.3
Indice implicite du PIB	..	2.6	3.2	3.3	2.4	3.2
Indice des prix à la consommation	..	3.9	5.7	1.9	2.1	3.5
Inflation sous-jacente de prix à la consommation	..	1.0	3.9	3.7	3.2	3.5
Taux d'épargne des ménages, net ³	..	5.4	1.9	2.4	3.2	2.8
Balance des opérations courantes ⁴	..	0.4	0.9	1.8	2.1	2.4
Solde financier des administrations publiques ⁴	..	4.2	-2.1	-2.7	-2.9	-2.9
Solde financier sous-jacent des administrations publiques ²	..	-4.1	-1.6	-2.0	-2.8	-2.6
Solde primaire sous-jacent des administrations publiques ²	..	-0.4	2.3	2.0	1.3	1.4
Dettes publiques brutes (Maastricht) ⁴	..	82.1	79.8	78.5	78.4	77.8
Dettes nettes des administrations publiques ⁴	..	53.3	61.2	61.3	61.6	61.6
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne	..	6.0	6.9	4.2	3.4	3.9
Rendement des titres d'État à dix ans, moyenne	..	7.6	7.9	5.8	5.0	4.9

1. Contribution aux variations du PIB réel
2. En pourcentage du PIB potentiel
3. En pourcentage du revenu disponible des ménages
4. En pourcentage du PIB

Source : OCDE (2013), *Perspectives économiques de l'OCDE, Statistiques et projections* (base de données), novembre.

Graphique 2. Vulnérabilités financières



1. Écart de taux d'intérêt des obligations d'État hongroises à 10 ans par rapport aux obligations d'État allemandes.
 2. Prêts des institutions monétaires et financières.
- Source : OCDE (2013), *Principaux indicateurs économiques* (base de données), décembre et MNB (2013), « Monetary and Other Balance Sheet Statistics », *Statistical Time Series*, Magyar Nemzeti Bank, décembre.

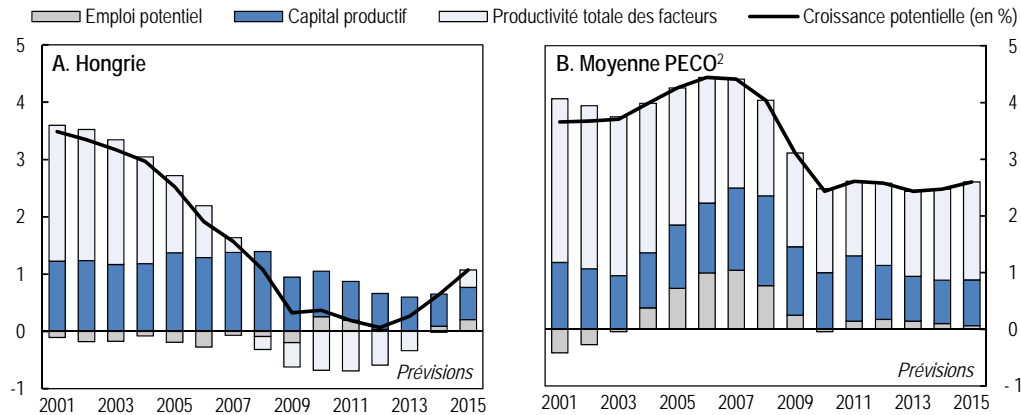
Assurer une croissance durable et équitable est l'enjeu à long terme

Une croissance plus forte à long terme est indispensable pour relever les niveaux de vie et, à l'instar des pays voisins, poursuivre le processus de convergence vers des niveaux de revenu élevés. Les évolutions de la production potentielle de la Hongrie sont décevantes depuis le milieu des années 2000, en raison du ralentissement de la croissance de la productivité totale des facteurs et, plus récemment, d'une baisse sensible du rythme d'accumulation du capital, les investissements enregistrant un recul entre 2009 et le premier trimestre de 2013 (graphique 3). L'emploi potentiel, depuis longtemps inférieur au niveau souhaitable, a commencé de s'accroître en 2010 sous l'effet d'une amélioration du taux d'activité, mais il reste peu élevé. Comme on le verra ci-après, un climat des affaires plus compétitif et mieux régulé est indispensable pour encourager l'investissement et la croissance de la productivité, alors que la correction des déséquilibres sur le marché du travail contribuera à accroître le taux d'emploi parmi les groupes à faible taux d'activité et bénéficiera aussi à la productivité.

La Hongrie se situe dans le bas du classement des pays de l'OCDE au regard de certains indicateurs du bien-être, ce qui s'explique sans doute par le faible niveau de revenu et, par conséquent, par une forte incidence de la privation matérielle (graphique 4). Les Hongrois démunis souffrent de conditions sanitaires et de logement relativement médiocres, les jeunes générations étant les premières concernées par ce mal-logement. Ils n'ont guère de chances de grimper dans l'échelle sociale car les résultats scolaires — bien que relativement bons en moyenne — dépendent davantage du milieu social que dans la plupart des autres pays (OECD, 2010a ; OECD, 2012a). La pauvreté se concentre dans les zones rurales de l'est et du sud du pays et parmi la minorité rom. Les inégalités de revenu étaient légèrement inférieures à la moyenne de l'OCDE en 2009, mais aussi bien les inégalités que la pauvreté se sont sensiblement accentuées sur la période 2009-2012, suite à la hausse du chômage durant la crise économique, ainsi qu'à des réductions des prestations sociales, au raccourcissement de la durée d'indemnisation du chômage et à l'introduction d'un taux uniforme d'imposition sur le revenu en 2011 (TÁRKI, 2013). Le mauvais classement au titre du bien-être tient aussi à un très faible niveau de satisfaction subjective et à une performance relativement médiocre en matière d'engagement civique et de gouvernance, témoignant d'un manque de confiance dans les institutions publiques et pesant sur le climat des affaires.

Graphique 3. Croissance potentielle

Contributions à la croissance potentielle, points de pourcentage¹



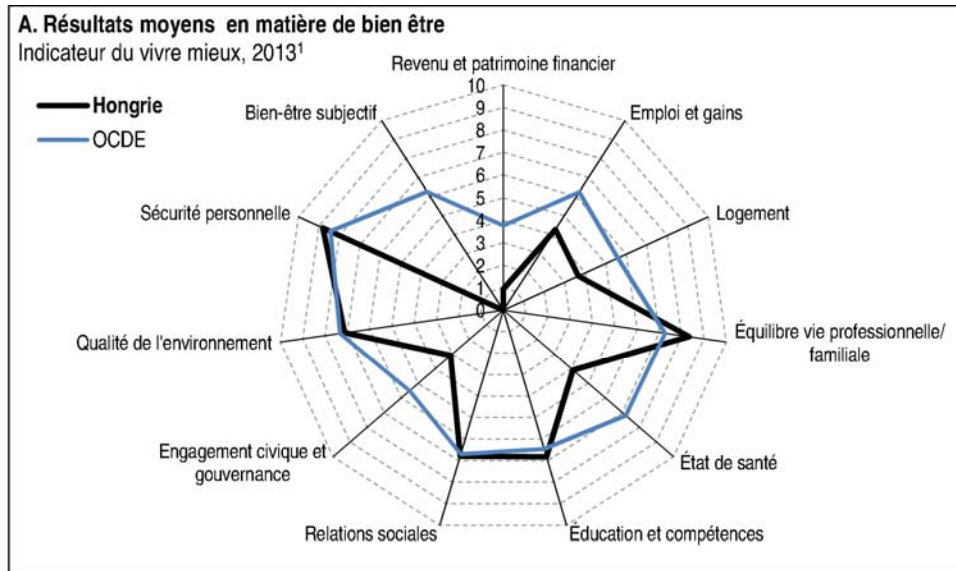
1. Les contributions à la croissance sont calculées en utilisant un coefficient de pondération de 0.67 pour l'emploi potentiel et de 0.33 pour le capital productif ; la productivité totale des facteurs est calculée sous la forme d'un résidu. Dans le capital productif n'entre pas l'investissement dans le logement, alors que l'emploi potentiel fait abstraction des variations conjoncturelles de la population active et du chômage.
2. Moyenne simple des autres pays d'Europe centrale et orientale (Pologne, République slovaque et République tchèque).

Source : OCDE (2013), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), décembre.

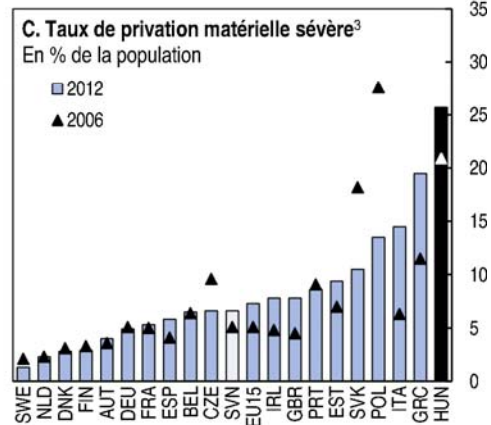
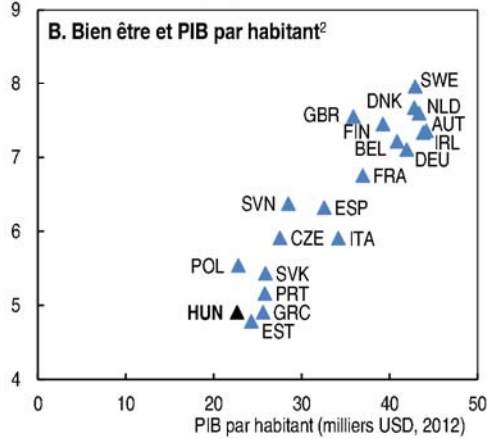
Au cours de la dernière décennie, des progrès ont été réalisés dans la réduction de l'intensité énergétique et des émissions de gaz à effet de serre (graphique 5, partie A). Néanmoins, l'efficacité énergétique, notamment dans le secteur des transports et dans celui du logement, pourrait être considérablement améliorée. L'investissement dans l'habitat éco-énergétique pâtit du maintien de prix de l'énergie artificiellement faibles au moyen d'une fiscalité indirecte généreuse (OECD, 2013a) et de réductions des prix administrés. Les émissions du secteur des transports sont plus importantes qu'il y a une décennie et les transports contribuent à une importante pollution atmosphérique locale, notamment à Budapest, qui a des effets préjudiciables sur la santé (graphique 5, partie B). L'intensité d'utilisation des transports publics est relativement bonne, mais la pollution issue des véhicules privés pourrait être réduite en mieux tenant compte des performances environnementales dans les taxes prélevées annuellement sur les véhicules et, comme prévu par les autorités, en augmentant encore la taxation relative du diesel (OECD, 2008).

L'amélioration de la qualité de l'eau est un autre enjeu important, car l'utilisation d'azote et de pesticides s'est accrue, tandis que le traitement des eaux usées pourrait être développé. Pour améliorer la qualité de l'eau, les autorités ont mis en place au début de la décennie 2000 un Programme d'amélioration de la qualité de l'eau potable et des financements conséquents de l'UE sont affectés à la collecte et au traitement des eaux usées. Néanmoins, environ un quart de la population n'est toujours pas connecté à un réseau d'égouts. Les droits de gestion de l'eau ont été réduits de 10 % par décision administrative en 2013. De nouvelles réductions pourraient faire obstacle aux investissements nécessaires dans l'infrastructure, car la couverture des coûts des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement est relativement faible (OECD, 2010b).

Graphique 4. Indicateurs sociaux



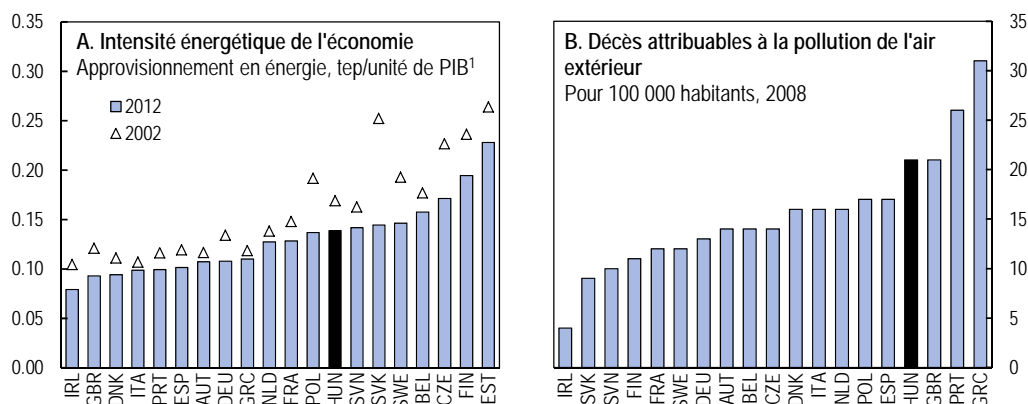
Indicateur du vivre mieux (2013)



1. Chaque dimension du bien-être est mesurée par un des trois indicateurs de la série d'indicateurs du vivre mieux de l'OCDE. Les indicateurs normalisés calculés en moyenne à l'aide de coefficients de pondération égaux se situent entre 10 (pays de l'OCDE le plus performant) et 0 (pays le moins performant).
2. L'indicateur global du vivre mieux est calculé à l'aide de coefficients de pondération égaux pour les 11 dimensions. PIB par habitant en dollars US aux prix courants et en parités de pouvoir d'achat.
3. Les personnes en situation de privation matérielle sévère sont celles qui n'ont pas les moyens de financer au moins quatre de neuf éléments représentatifs des conditions de vie (par exemple, le loyer, un prêt hypothécaire ou les factures de services d'utilité publique ; une machine à laver ou une voiture). 2011 au lieu de 2012 pour l'Irlande.

Source : OCDE (2013), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), décembre et *Indicateur du vivre mieux* ; Eurostat (2013), « Revenu et conditions de vie », Base de données Eurostat, décembre.

Graphique 5. Indicateurs environnementaux



1. Offre totale d'énergie primaire (estimée pour 2012) en tonnes d'équivalent pétrole (tep) par millier USD. PIB en prix constants et parités de pouvoir d'achat.

Source : AIE (2013), *Energy Balances of OECD Countries 2013*, Agence internationale de l'énergie et OMS (2013), *Base de données de l'Observatoire de la santé mondiale*.

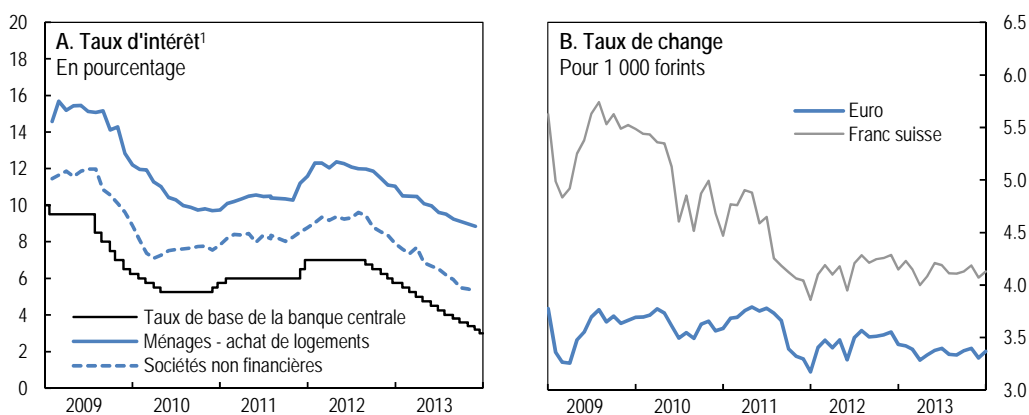
Politique monétaire et stabilité financière

L'assouplissement monétaire devrait contribuer à stimuler le crédit

La banque centrale de Hongrie (Magyar Nemzeti Bank, MNB) a réduit régulièrement son taux directeur depuis août 2012 pour soutenir la demande et la croissance du crédit, le ramenant ainsi à des bas niveaux historiques. Ces réductions ont été largement répercutées sur les taux débiteurs (graphique 6, partie A) et ont contribué à sortir l'économie de la récession. Du fait du recul de l'inflation et d'une position cyclique toujours faible, une règle simple de Taylor suggérerait que de plus amples réductions des taux sont encore possibles. Or, la volatilité des conditions extérieures et le fait que la demande intérieure se redresse en tout état de cause appellent à la plus grande prudence en ce qui concerne la poursuite de l'assouplissement. En outre, de nouvelles baisses du taux directeur pourraient amplifier le risque d'une dépréciation du forint, qui a été évitée au cours des deux dernières années (graphique 6, partie B). Compte tenu de l'endettement toujours fort en devises, une dépréciation pourrait se révéler dommageable pour les bilans des ménages, des entreprises et de l'État. Si les tensions allant dans le sens d'une dépréciation se concrétisent ou si l'écart de production se referme, la banque centrale devrait se tenir prête à augmenter ses taux directeurs.

La banque centrale a lancé un plan de financement pour la croissance (Funding for Growth Scheme, FGS) en juin 2013 afin d'assouplir les conditions d'octroi de prêts aux PME et de réduire les vulnérabilités associées à l'endettement en devises, ce qui est une initiative positive. Ce plan a permis de fournir aux banques des financements à taux zéro d'un montant de 750 milliards HUF (2,6 % du PIB) pour leur permettre d'accorder des prêts aux PME, à un taux d'intérêt maximal de 2,5 %. Plus de 90 % de cette somme ont été décaissés, ce qui s'est traduit par une augmentation de l'encours des prêts aux entreprises au troisième trimestre de 2013. En septembre 2013, la banque centrale a décidé d'étendre le FGS jusqu'à la fin 2014, en mettant davantage l'accent sur les prêts nouveaux (et non sur le renouvellement de prêts déjà consentis à des PME), en y consacrant au titre des refinancements un montant supplémentaire de 500 milliards HUF qui pourra être porté progressivement à 2 000 milliards HUF (soit environ 7 % du PIB) en fonction de l'évaluation de la situation macroéconomique et financière et des conditions de crédit.

Graphique 6. Indicateurs monétaires et financiers



1. Pour les ménages et les sociétés non financières, prêts en forints pondérés par le nombre de nouvelles entreprises. Les prêts consentis dans le cadre du Programme de financement de la croissance ne sont pas pris en compte en règle générale.

Source : MNB (2013), « Money and Capital Markets », *Statistical Time Series*, Magyar Nemzeti Bank, décembre et Datastream.

Toutefois, ce projet comporte un certain nombre de risques. Étant donné que le montant concerné pourrait atteindre 2 000 milliards HUF, soit 60 % de l'encours total des prêts aux PME à la fin de 2012, il n'est pas certain que les entreprises concernées puissent absorber un apport de fonds aussi massif. En outre, il pourrait entraîner une mauvaise allocation des capitaux, du fait de taux d'intérêt inférieurs aux taux du marché ou d'une prise de risque excessive de la part des banques, et faire obstacle à la bonne transmission de la politique monétaire. De plus, il entraîne des coûts budgétaires, dans la mesure où les dividendes versés au Trésor par la banque centrale diminueront parce que le taux de refinancement, à zéro, est inférieur au taux directeur. Selon la banque centrale cependant, le fait que la marge de taux d'intérêt soit limitée restreint les prises de risques excessives, les risques de mauvaise allocation des capitaux doivent être mis en balance avec les défaillances du marché existantes (en l'occurrence, l'accès au financement des PME) et l'augmentation de l'activité économique ainsi obtenue contribuera à compenser les coûts budgétaires du programme. Dans l'ensemble, et avant toute extension du mécanisme, la banque centrale devrait évaluer soigneusement les risques ci-dessus et essayer de savoir si le Programme de financement de la croissance génère véritablement de nouvelles activités de crédit, ou ne fait que se substituer à des crédits qui auraient été fournis autrement (notamment en suscitant l'octroi de certains prêts par anticipation). Des ajustements pourraient aussi être envisagés, consistant par exemple à lier le taux de refinancement au taux directeur ou, si les conditions en vigueur dans le secteur bancaire le permettent, lier la quantité et le coût des financements consentis aux banques participantes aux variations de leurs crédits nets aux PME, comme le fait le Royaume-Uni pour son Funding for Lending Scheme. La marge de taux d'intérêt autorisée pour les banques, qui est actuellement inférieure aux valeurs du marché, pourrait aussi être réévaluée.

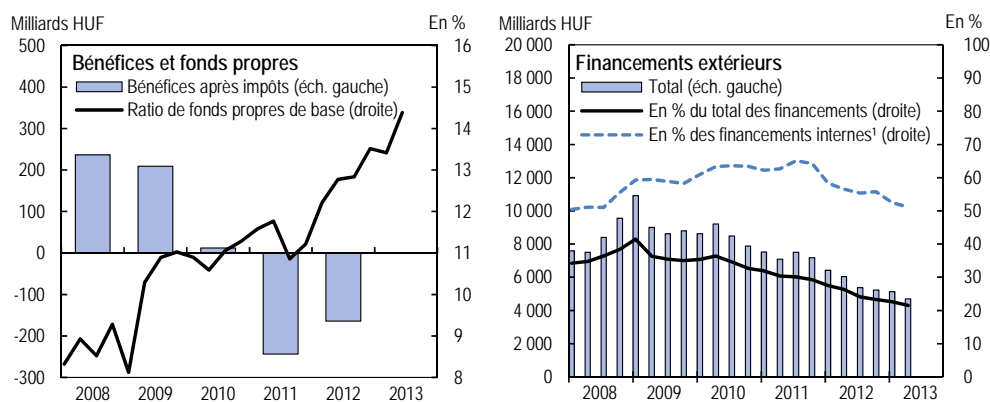
Rétablir l'intermédiation financière reste un défi majeur

Pour rétablir la croissance du crédit, il faudra améliorer la rentabilité des banques, leur assurer des conditions d'exploitation plus stables et assainir leurs portefeuilles de prêts. La rentabilité est devenue négative, en raison de charges fiscales élevées (notamment le prélèvement sur les établissements financiers, taxe instaurée en 2010 qui représente jusqu'à 0,53 % des actifs), des créances improductives et des mesures d'allègement en faveur des emprunteurs en devises, qui sont examinées ci-après (graphique 7, partie A). Si les banques mères étrangères ont assuré une recapitalisation à grande échelle (90 % du capital des banques hongroises sont détenus par des étrangers),

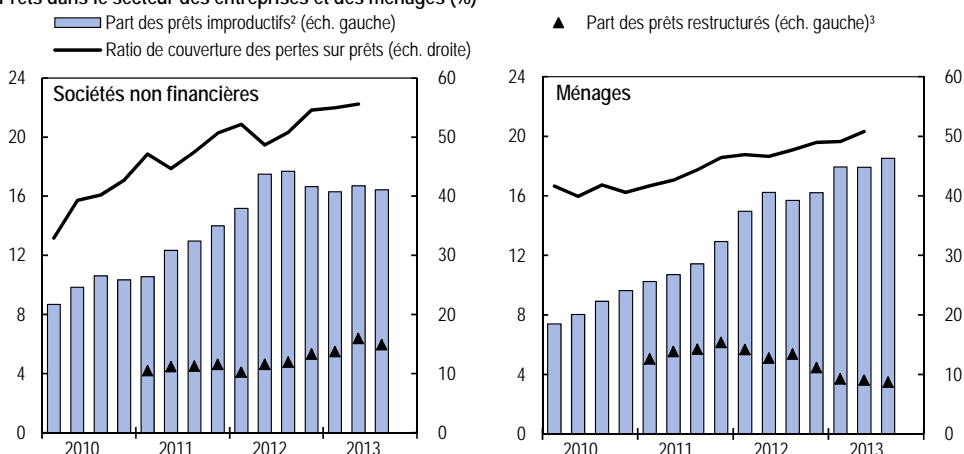
elles ont néanmoins réduit les financements (sous la forme de dépôts, de prêts et de titres) à leurs filiales, ce qui est allé de pair avec une contraction du crédit en Hongrie et l'a aggravée dans une certaine mesure (MNB, 2013). Comme on l'a vu dans le chapitre sur la stabilité financière de l'Étude économique de l'OCDE 2012 de la Hongrie (OECD, 2012b), les autorités devraient réduire les charges fiscales tout en améliorant la façon dont la fiscalité est conçue. Un prélèvement sur les bilans peut ainsi contribuer à accroître les incitations à améliorer les structures de financement, de manière à réduire les risques. Dans le même esprit, la base sur laquelle est assis le prélèvement sur les institutions financières pourrait être ajustée pour en exclure le capital et les dépôts (qui sont les sources de financement les plus stables) et la déductibilité des pertes comptabilisées à l'occasion de l'assainissement des portefeuilles pourrait être autorisée.

Graphique 7. Indicateurs du secteur bancaire

A. Rentabilité, adéquation des fonds propres et financement



B. Prêts dans le secteur des entreprises et des ménages (%)



1. Rapport entre les financements internes et les financements extérieurs.
2. Les prêts improductifs sont des prêts dont l'arriéré de remboursement est d'au moins 90 jours
3. Prêts restructurés sans arriérés de remboursement ; pour les ménages, ce montant n'inclut pas les prêts relevant du dispositif de plafonnement du taux de change.

Source : Magyar Nemzeti Bank.

L'augmentation du montant des créances improductives exerce une incidence négative marquée sur le crédit (IMF, 2013b ; graphique 7, partie B). En outre, les prêts restructurés qui ne sont pas en arriérés de paiement, dont le montant est aussi important, masquent souvent des opérations successives de reconduction en faveur d'emprunteurs qui ne pourraient pas autrement rembourser leur dette, ce qui gêne le redéploiement des crédits en faveur d'entreprises en expansion. Des améliorations ont été apportées

récemment à la réglementation, notamment pour assurer des évaluations actualisées des biens donnés en nantissement. Mais les obligations de déclaration et de provisionnement devraient être durcies pour les prêts restructurés (surtout s'ils sont renégoiés plus d'une fois) et les crédits aux secteurs où les prêts improductifs sont nombreux, comme la construction et l'immobilier (MNB, 2012). La mise en place d'un cadre pour les faillites personnelles pourrait faciliter les négociations entre les banques et les débiteurs. Compte tenu de procédures de liquidation judiciaire coûteuses et inefficaces, qui aboutissent parfois à une érosion de la valeur du collatéral par rapport à celle retenue dans les évaluations, les banques sont réticentes à récupérer les biens et à les revendre. Les autorités devraient rationaliser les procédures judiciaires et s'assurer que l'Agence nationale de gestion des actifs (National Asset Management Agency), établie pour racheter les biens hypothéqués à des emprunteurs socialement vulnérables (puis les leur louer), atteint son objectif (25 000 achats de biens résidentiels jusqu'en 2015, en utilisant les recettes pour rembourser totalement les prêts avec une décote importante). Elles pourraient aussi exiger des banques qu'elles réduisent progressivement la valeur des biens qu'elles ont saisis mais qu'elles n'ont pas encore vendus, comme cela a été fait en Espagne (OECD, 2012c).

Ces dernières années, les autorités ont lancé plusieurs programmes d'allègement des prêts hypothécaires en devises. Les efforts faits pour réduire les vulnérabilités liées à l'endettement en devises sont bienvenus. Le système de remboursement anticipé (2011), qui permet surtout aux emprunteurs nantis de rembourser leurs hypothèques en devises à un taux de change préférentiel, a coûté aux banques environ 0.9 % du PIB selon les estimations. Le système de plafonnement du taux d'intérêt, qui reste en place, permet aux emprunteurs répondant aux conditions requises d'assurer le service de leurs prêts hypothécaires à un taux de change préférentiel durant cinq ans, la différence avec le taux effectif du marché étant remboursée par la suite sous la forme d'un prêt en forints (comportant un élément d'annulation partielle de dette pris en charge par les banques et par l'État). À la fin juillet 2013, la participation avait atteint 50 % de l'encours des prêts admissibles (plus de la moitié des prêts en devises aux ménages). Si ce dispositif majeur devait ralentir la dégradation des portefeuilles, il excluait encore en novembre 2013 l'ensemble des prêts improductifs, alors que ce sont sans doute leurs détenteurs qui rencontrent le plus de difficultés. En novembre, l'admissibilité a aussi été élargie à tous les débiteurs hypothécaires en devises, qui ne pourront continuer de participer au programme que s'ils n'accusent pas de retards de paiements de plus de 180 jours (auparavant 90 jours). Il s'agit là d'une mesure positive, mais il devrait être possible de mieux cibler les emprunteurs en difficulté au moyen de critères objectifs, comme la capacité de remboursement ou le patrimoine négatif, comme on l'a vu dans le chapitre sur la stabilité financière de l'Étude de 2012 (OECD, 2012b ; Havrylchuk, 2012). L'intention déclarée des autorités de procéder à de nouveaux allègements pour les débiteurs en devises donne l'occasion de le faire, et il faudrait pour cela des négociations avec les banques pour assurer un partage équilibré de la charge. Une plus grande certitude quant à la légalité de certaines clauses litigieuses des contrats de prêt en devises a été apportée par une récente décision de la Cour suprême, ce qui est positif.

Renforcer les dispositifs institutionnels

En octobre 2013, l'autorité de réglementation financière (Autorité hongroise de supervision financière) a été intégrée dans la banque centrale. Il est maintenant courant en Europe de confier à la banque centrale la responsabilité de la surveillance bancaire, ce qui permet sans doute de mieux associer l'analyse micro et macro-prudentielle et la réglementation. Pour tirer le plus grand parti de cette fusion, il importe, conformément aux dispositions actuelles, de dissocier au sein de la banque centrale les mécanismes de prise de décisions concernant, d'une part, la politique monétaire et, de l'autre, la stabilité financière. Il en va de même pour la protection des consommateurs, dont la banque centrale est aussi désormais responsable (OECD, 2011a). Du fait du champ d'action élargi de la banque centrale, il importe encore plus qu'elle soit concertée en temps opportun sur tout projet de législation ayant des implications pour le système financier.

Encadré 1. Principales recommandations concernant la politique monétaire et la stabilité financière

Recommandations clés

- Évaluer l'incidence du plan de financement pour la croissance (Funding for Growth Scheme) sur le crédit et l'investissement avant de l'étendre. Envisager de lier le taux de refinancement au taux directeur, ou la quantité et le coût des refinancements consentis aux banques participantes aux variations de leurs crédits nets aux PME. La marge de taux d'intérêt autorisée pour les banques pourrait aussi être réévaluée.
- Pour assainir les portefeuilles bancaires, durcir les obligations de déclaration et de provisionnement pour les prêts restructurés et les prêts aux secteurs les plus risqués, et prendre d'autres mesures pour faciliter et stimuler la liquidation des actifs donnés en nantissement.
- Améliorer les conditions d'exploitation et la rentabilité des banques, notamment en réduisant l'instabilité et les charges fiscales, et en améliorant la conception des impôts.

Autres recommandations

- Sauf ralentissement sensible de l'économie, n'envisager qu'avec une extrême prudence de continuer à réduire le taux directeur de la banque centrale.
- Mieux cibler les opérations d'allègement des prêts hypothécaires en devises sur les débiteurs qui en ont le plus besoin.

Politique budgétaire

Un important assainissement budgétaire a été réalisé, mais les risques demeurent importants

Les autorités ont consenti un important effort d'assainissement budgétaire sous-jacent en 2012 (tableau 2). La forte progression des recettes, essentiellement tirées de la TVA mais aussi d'autres impôts indirects et directs, est allée de pair avec la contraction des principaux postes de dépenses, comme les salaires et les transferts sociaux. En 2013, les autorités ont introduit deux programmes budgétaires supplémentaires, l'un visant à réduire les dépenses et l'autre essentiellement à accroître et à redéfinir certaines taxes sectorielles. Globalement, le déficit est vraisemblablement resté quelque peu au-dessous de 3 % du PIB, avec un assouplissement modéré de l'orientation sous-jacente par rapport à 2012. D'après les plans officiels, une expansion budgétaire sous-jacente de ¼ pour cent du PIB devrait intervenir en 2014, conduisant dans les prévisions de l'OCDE à un léger accroissement du déficit public dans le contexte d'une reprise de l'activité. Pour 2015-16, les plans officiels suggèrent une orientation budgétaire à peu près neutre.

Tableau 2. Indicateurs budgétaires

Pourcentage du PIB

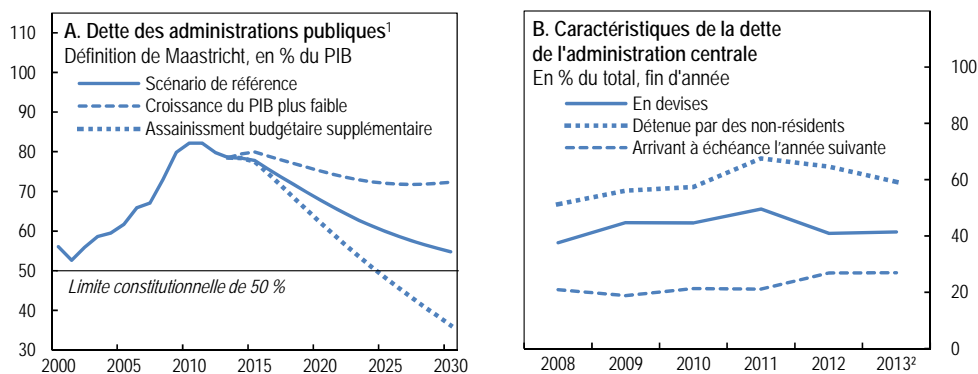
	2000	2005	2010	2011 ¹	2012	2013 ²	2014 ²	2015 ²
Dépenses et recettes								
Recettes totales	44.7	42.2	45.6	54.3	46.6	45.9	45.6	44.8
Dépenses totales	47.8	50.1	50.0	50.0	48.7	48.7	48.6	47.7
Paiements nets d'intérêts	4.8	3.9	3.9	3.8	4.0	4.1	4.1	4.0
Solde budgétaire								
Solde budgétaire	-3.1	-7.9	-4.4	4.2	-2.1	-2.7	-2.9	-2.9
Solde budgétaire ajusté des variations conjoncturelles ³	-2.2	-9.3	-2.9	4.9	-0.8	-1.6	-2.4	-2.6
Solde budgétaire sous-jacent ³	-2.2	-9.5	-3.9	-4.1	-1.6	-2.0	-2.8	-2.6
Solde du budget primaire sous-jacent ³	2.6	-5.6	-0.1	-0.4	2.3	2.0	1.3	1.4
Dettes publiques								
Dettes brutes (définition de Maastricht)	56.1	61.7	82.2	82.1	79.8	78.5	78.4	77.8
Dettes nettes	33.3	46.4	61.8	53.3	61.2	61.3	61.6	61.6

1. Le solde budgétaire (recettes totales, solde budgétaire et solde budgétaire ajusté des fluctuations conjoncturelles) est faussé par des recettes exceptionnelles de grande ampleur reflétant la liquidation du deuxième pilier du système de pension.
2. Prévisions.
3. Pourcentage du PIB potentiel. Les soldes sous-jacents sont ajustés en fonction de l'état du cycle et des opérations exceptionnelles. Pour plus de prévisions, voir Sources et méthodes des Perspectives économiques de l'OCDE.

Source : OCDE (2013), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections (base de données), novembre*.

Le maintien de la discipline budgétaire sera important pour préserver l'accès aux marchés la Hongrie est en effet restée en dehors des marchés obligataires internationaux pendant près de deux ans, ne les réintégrant qu'au début de 2013 — et réduire la dette publique. Prévue à 79 % du PIB à la fin de 2013, celle-ci est inférieure à la moyenne de l'Union européenne (UE), mais élevée dans une perspective régionale. Alors que les coûts liés au vieillissement de la population devraient reculer jusqu'en 2030, les dépenses publiques qui leur sont liées devraient ensuite augmenter de plus de 4 % du PIB sur la période 2030-2060 (European Commission, 2012), ce qui rend encore plus nécessaire la réduction de la dette publique de façon à pouvoir les préfinancer. Dans l'hypothèse favorable d'un redressement marqué de la croissance potentielle du PIB jusqu'à 3 % par an, qui suppose de manière implicite la poursuite de larges réformes structurelles, l'orientation budgétaire envisagée par les autorités se traduirait par une baisse progressive du rapport de la dette publique, qui tomberait à la limite constitutionnelle de 50 % autour de 2030 (graphique 8, partie A, scénario de référence). Cependant, en l'absence d'un redressement de la croissance, cette baisse serait très lente (graphique 8, partie A, scénario de plus faible croissance). Un assainissement supplémentaire de 1¼ pour cent du PIB assurerait une réduction de la dette plus rapide (graphique 8, partie A, scénario d'assainissement supplémentaire) et permettrait de respecter le rythme de réduction de la dette prescrit par la loi hongroise (voir ci-après).

Graphique 8. Viabilité de la dette



1. Le scénario de référence correspond aux prévisions jusqu'en 2015 contenues dans le n° 94 des *Perspectives économiques*, prolongées à l'aide du scénario de référence à long terme de l'OCDE (la croissance du PIB potentiel devrait se situer à 3 % en moyenne sur la période considérée) et partant de l'hypothèse d'une orientation budgétaire neutre (solde du budget primaire structurel constant) à compter de 2016. Le scénario de « croissance du PIB plus faible » table sur une croissance du PIB réel inférieur de 1.5 point de pourcentage par an sur la période. Le scénario d'« assainissement budgétaire supplémentaire » est identique au scénario de référence et part de l'hypothèse d'un effort supplémentaire d'assainissement budgétaire de 1¼ pour cent du PIB sur la période 2015-17 pour se conformer avec la règle de la Hongrie en matière de dette publique.
2. Estimation sur les dernières données disponibles.

Source : ÁKK (2013), *Statistics*, Government Debt Management Agency, décembre, www.akk.hu ; OCDE (2013), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 94 (base de données) et calculs de l'OCDE.

Globalement, l'expansion budgétaire envisagée pour 2014, bien que limitée, semble inutile compte tenu de la reprise prévue de l'activité. Les réserves budgétaires constituées pour les dépenses imprévues ont été divisées de plus de moitié et ramenées à 0.7 % du PIB en 2014. Étant donné que des élections auront lieu au cours de cette année, un dérapage budgétaire serait le signe du retour d'un cycle électoral en matière de politique budgétaire, ce qu'il convient d'éviter comme cela a été le cas en 2010. Les autorités devraient donc s'assurer que l'expansion budgétaire en 2014 reste modérée et prendre des mesures progressives d'assainissement à moyen terme pour ramener la dette publique sur une solide trajectoire baissière.

La part de la dette publique en devises a été réduite, notamment grâce au remboursement des prêts du Fonds monétaire international (FMI), mais elle reste importante (graphique 8, partie B). En outre, les encours d'obligations à court terme en forints ont augmenté en 2011-2012, tout comme la part des non-résidents dans les détenteurs de créances en forints, ces deux éléments accentuant les risques de refinancement. Les autorités devraient viser à allonger les échéances de la dette et continuer à réduire l'exposition aux instruments en devises.

Vers des instruments budgétaires plus favorables à la croissance

La composition des dépenses et des recettes publiques pourrait être ajustée pour mieux favoriser la croissance. Ces dernières années, les pouvoirs publics ont introduit et accru plusieurs taxes spéciales sur des secteurs spécifiques (tableau 3). Si ces taxes ont participé à l'assainissement budgétaire et ont contribué à éviter un alourdissement de la fiscalité du travail, elles ont également nui à la prévisibilité et à la simplicité du régime fiscal et le prélèvement sur les établissements financiers a contribué à la contraction du crédit en réduisant la rentabilité bancaire et en accentuant les incertitudes. Une plus grande stabilité est prévue pour 2014, ce qui est bienvenu. À plus long terme, les autorités devraient réduire les impôts spéciaux et les remplacer par des instruments budgétaires plus propices à la croissance, tout en tenant compte également des préoccupations

sociales et environnementales et en renforçant la lutte contre la fraude fiscale. L'augmentation des droits de succession et des impôts récurrents sur la propriété immobilière au niveau des communes accroîtrait les recettes avec un effet relativement peu important sur la croissance. Relever la fiscalité actuellement faible sur l'usage d'énergie bénéficierait à l'environnement en encourageant les investissements dans l'efficacité énergétique. Les allocations familiales pour les enfants de moins de trois ans sont les plus généreuses des pays de l'OCDE et ne sont pas assujetties à des conditions de ressources (OECD, 2012b ; Kierzenkowski, 2012). Les données internationales amènent à penser qu'un raccourcissement du congé de maternité associé au développement des services formels d'accueil des enfants soutiendrait de manière plus efficace la fécondité et le taux d'activité des femmes (OECD, 2011b). Les subventions aux sociétés de transport public devraient être réduites, tout incitant ces sociétés à réaliser des gains d'efficacité. Il existe également sans doute une marge de rationalisation des effectifs des collectivités locales.

Les dotations des fonds structurels et du fonds de cohésion de l'UE constituent une ressource budgétaire importante, représentant près de 3½ pour cent du PIB par an en moyenne. Après un départ assez lent, le rythme d'absorption s'est accéléré, bien que l'absorption totale des fonds de 2007-2013 avant la date limite de 2015 soit encore problématique, comme en témoigne le gel temporaire par la Commission européenne de certaines dotations en 2013 suite à des irrégularités dans les procédures de contrôle. Cependant, le principal problème tient à la nécessité d'assurer que les fonds en question sont dépensés de manière efficace. Pour 2014-2020, le montant des dotations disponibles sera en recul d'environ 20 % (en euros nominaux). Les autorités prévoient de diminuer les financements au titre des projets d'infrastructure pour augmenter l'aide financière aux PME, à l'innovation et aux politiques actives du marché du travail. Ce choix est louable dans le contexte économique actuel, mais crée des défis en termes d'adaptation des procédures de gouvernance. En particulier, l'efficacité des programmes d'aide aux PME et de formation des chômeurs devrait être suivie et de près et le financement de l'innovation devrait être mieux ciblé sur les entreprises novatrices (par exemple, des hôtels peuvent aujourd'hui bénéficier de capital risque). Assurer une bonne coordination entre les politiques financées par l'UE et les autres politiques publiques est aussi important. La décentralisation prévue de la gestion opérationnelle des programmes au niveau des ministères de tutelle pourrait faciliter la coordination, bien que certains ministères n'aient peut-être pas encore une capacité administrative suffisante.

Tableau 3. Récents impôts spéciaux sur des secteurs spécifiques¹
Milliards HUF

	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ²
Secteur financier ³	12.6	12.6	192.3	195.9	94.6	373.9
<i>dont</i> : Prélèvement sur les établissements financiers	..	..	182.3	186.5	84.9	139.1
Énergie	..	24.2	81.2	115.9	87.2	98.9
Télécommunications	..	..	58.6	51.3	62.9	61.7
Commerce de détail	..	..	28.9	21.6	33.3	2.2
Total	12.6	36.8	361.0	384.7	278.0	536.7
<i>En % du PIB</i>	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	<i>1.4</i>	<i>1.4</i>	<i>1.0</i>	<i>1.8</i>

1. Incluent les prélèvements sur les établissements financiers, impôt supplémentaire frappant certains établissements (hors transactions du Trésor public), l'impôt sur les opérations financières, l'impôt sur les assurances, l'impôt sur le revenu des prestataires de services énergétiques, les majorations d'impôts appliquées à certains secteurs économiques, la taxe sur les câbles et les oléoducs et la taxe sur les télécommunications.
2. Données budgétaire préliminaires.
3. Les montants pour 2013 excluent les ajustements techniques apportés à la taxe supplémentaire sur certaines institutions financières pour assurer le partage à parts égales entre les banques et l'État de la charge de la dette annulée dans le cadre du mécanisme de plafonnement des taux de change.

Source : Trésor public, ministère de l'économie.

Les marchés publics représentent un quart des dépenses publiques, ce qui est à peu près la moyenne de l'OCDE (OECD, 2013b). Une loi de 2011 a simplifié les formalités juridiques pour les procédures inférieures à un certain seuil et encouragé la participation des PME, ce qui a eu pour effet secondaire de limiter la participation des sociétés étrangères et, partant, de nuire à la concurrence. Une nouvelle loi, introduite au milieu de 2013 pour lutter contre la corruption, exige des maîtres d'ouvrage qu'ils postent des données relatives aux marchés dans une base de données publique commune, notamment la liste des soumissionnaires, l'offre la mieux disante et l'offre la moins disante, les contrats et certaines informations relatives à leur exécution. Il s'agit là d'une mesure qui va dans la bonne direction, mais son efficacité reste très incertaine, car une analyse du projet de législation a montré que les règles de divulgation d'informations sur l'exécution des contrats et les procédures négociées avec un seul soumissionnaire n'étaient pas suffisantes (Transparency International, 2013). Le développement des passations de marchés par voie électronique, qui sont moins utilisés que dans bien d'autres pays de l'OCDE, contribuerait à la fois à la transparence et à la concurrence (OECD, 2009).

Renforcer le cadre budgétaire

La Constitution fournit un point d'ancre budgétaire en stipulant que la dette publique, qui est prévue à 79 % du PIB à la fin-2013, ne doit en rien excéder 50 % du PIB. Tant qu'elle ne sera pas revenue à ce niveau, le rapport de la dette au PIB devrait diminuer chaque année, une clause permettant, toutefois, de déroger à cette règle « dans des circonstances exceptionnelles et en cas de récessions de longue durée ». La loi définissant le rythme de diminution après 2016 stipule que la dette publique nominale ne peut s'accroître qu'à hauteur de l'inflation moins la moitié de la croissance prévue du PIB réel. Une telle disposition encourage généralement une politique budgétaire contracyclique, mais peut devenir procyclique dans certains cas (par exemple, lorsque la croissance est supérieure à la tendance mais l'écart de production négatif), comme souligné dans l'Étude de 2012 (OECD, 2012b). Ainsi qu'on l'a vu plus haut, des efforts budgétaires supplémentaires seront nécessaires dans les années à venir pour respecter la règle et les autorités devraient privilégier un ajustement budgétaire structurel et éviter de recourir à des mesures budgétaires exceptionnelles et à des cessions d'actifs.

Les autorités sont en train d'introduire un cadre de budgétisation à moyen terme pour se conformer aux règles de l'UE, ce qui est une mesure bienvenue. Dans ce cadre, tous les niveaux d'administration devront prévoir leurs recettes et leurs dépenses pour les trois années suivant l'exercice budgétaire en cours et expliquer tout écart par rapport à leur trajectoire de dépenses. Dans la mise en œuvre de ce dispositif, les autorités doivent garder à l'esprit les failles potentielles (par exemple, entreprises publiques, arriérés de paiement, dette implicite découlant des partenariats public-privé) et prévoir des mécanismes clairs de correction en cas de dérapage. En outre, les autorités devraient profiter de cette occasion pour mettre davantage l'accent sur la stratégie budgétaire à moyen terme, en prenant en compte les tensions potentielles sur les dépenses et la nécessité de réduire la dette publique.

Les capacités d'analyse du conseil budgétaire ont été renforcées, comme recommandé dans l'Étude de 2012 (OECD, 2012b), en recrutant du personnel et en développant un réseau d'experts. Ce conseil a conservé un droit de veto sur les lois de finances, ce qui constitue une protection en dernier ressort pour la discipline budgétaire, mais qui lui donne potentiellement – alors qu'il s'agit d'un organe non élu – un trop grand pouvoir sur les décisions budgétaires. En s'obstinant à rejeter un projet de loi de finances, le conseil pourrait empêcher l'adoption du budget à temps au niveau législatif, ouvrant la voie à une dissolution du Parlement par le Président (OECD, 2012b ; IMF, 2013c). Le conseil a le droit de commenter n'importe quelle question budgétaire, mais son mandat obligatoire est trop étroit, car il est axé sur la conformité ex ante avec les règles en matière d'endettement public. Il devrait être élargi, notamment à l'examen des plans budgétaires à moyen terme. Pour être efficace et crédible, le conseil doit agir, et être vu comme agissant, en toute indépendance par rapport au gouvernement.

Les relations financières entre l'administration centrale et les administrations locales ont été sensiblement réformées ces dernières années. Les responsabilités ont été retransférées au niveau central dans les secteurs de l'éducation et de la santé, alors que le financement d'autres missions, comme la fourniture de services d'accueil préscolaire et l'infrastructure locale, a été réformé pour introduire un système de financement « à la tâche ». Ces changements pouvant avoir d'importants effets sur les budgets de certaines communes, les autorités devraient être préparées à compenser celles qui sont pénalisées, du moins temporairement et surtout dans les zones défavorisées. Une enveloppe de 0.1 % du PIB a été mise de côté à cette fin. Plusieurs communes ayant accumulé des dettes intenable au cours de la dernière décennie, certaines d'entre elles en devises, l'administration centrale a finalement été conduite à les reprendre à sa charge. Pour éviter tout risque d'aléa moral, les communes doivent maintenant obtenir l'autorisation préalable de l'administration centrale avant de contracter de nouvelles dettes.

Encadré 2. Principales recommandations concernant la politique budgétaire

Recommandations clés

- Réduire progressivement les impôts spéciaux introduits ces dernières années. S'appuyer plutôt sur des instruments plus favorables à la croissance, à l'équité et à l'environnement, comme les impôts fonciers récurrents prélevés au niveau des communes et les impôts sur l'usage d'énergie, et réformer les prestations familiales.

Autres recommandations

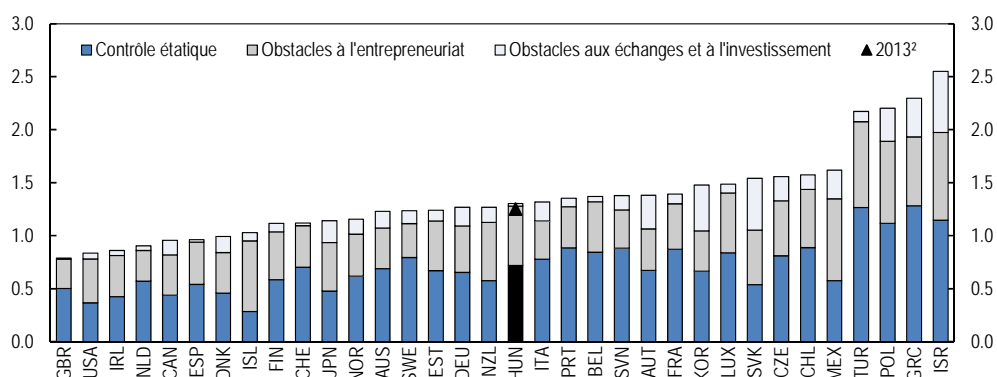
- Faire en sorte que l'expansion budgétaire prévue en 2014 reste modérée. Prendre des mesures d'assainissement progressives à moyen terme pour remettre la dette publique sur une solide trajectoire baissière, conformément à la règle budgétaire.
- Élargir le mandat du conseil budgétaire pour couvrir les questions à moyen terme, mais réexaminer son pouvoir de veto sur les lois de finances.

Renforcer la concurrence et améliorer le climat des affaires

La réglementation des marchés de produits en Hongrie continue globalement de refléter les vastes réformes favorables à la concurrence menées dans les années 90 et se caractérise en particulier par une très grande ouverture aux échanges internationaux et aux investissements étrangers (graphique 9). Cependant, le climat des affaires est encore marqué par des coûts administratifs élevés et par une concurrence limitée dans les principaux secteurs non exportateurs. Ces dernières années, l'instabilité de la réglementation et des difficultés d'accès aux sources de financement (surtout pour les PME) ont encore aggravé la situation. D'après les données disponibles aux niveaux des entreprises, des branches et de l'économie en général, ces facteurs découragent l'investissement et nuisent à la compétitivité (Arnold et al., 2011). Ils pèsent sur la croissance de la productivité non seulement à l'intérieur des entreprises (faibles incitations à innover) mais aussi entre celles-ci en empêchant le redéploiement du travail et du capital au profit des plus performantes, un domaine dans lequel la performance de la Hongrie est relativement mauvaise (Andrews and Cingano, 2012 ; Andrews and Criscuolo, 2013). De ce fait, les PME innovantes qui pourraient rivaliser avec des entreprises plus grandes qu'elles sur le marché ont plus de mal à voir le jour et à se développer. Dans le commerce de détail, les services professionnels, l'énergie et les télécommunications, l'insuffisance de la concurrence (principalement due aux obstacles à l'entrée) fait sentir ses effets dans un grand nombre d'activités situées en aval, où l'amélioration de la productivité n'est guère possible ni encouragée.

Graphique 9. Indicateur de la réglementation des marchés de produits¹

Échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé), 2008



1. L'indicateur intégré de réglementation des marchés de produits permet d'évaluer dans quelle mesure les politiques publiques favorisent ou entravent la concurrence sur les marchés de produits où celle-ci est viable. Il couvre les dispositions réglementaires applicables dans les trois domaines indiqués (équipondérés).
2. Les estimations préliminaires ont été calculées selon la méthodologie de 2008 afin de faciliter les comparaisons. Pour plus détails, voir Koske et al. (2014) qui présente les indicateurs de 2013 et une méthodologie révisée.

Source : OCDE (2013), *Statistiques de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits* (base de données), juillet et I. Koske, I. Wanner, R. Bitetti et O. Barbiero (2014), « The 2013 Up-date of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.

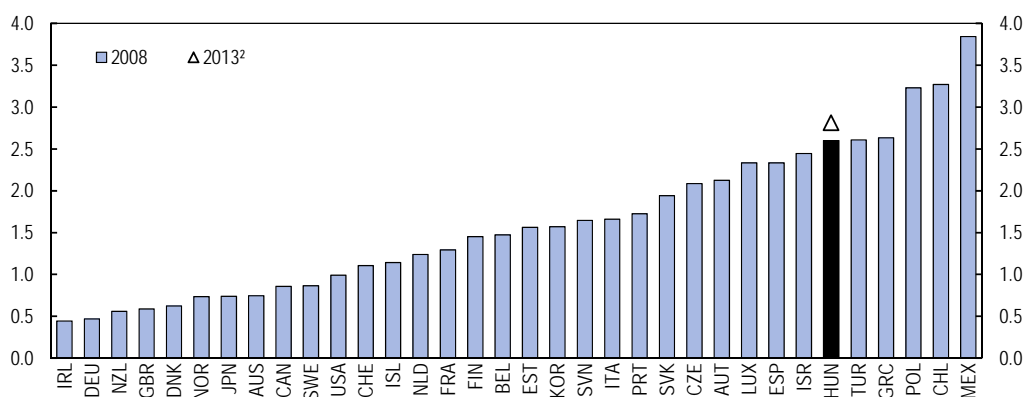
La réglementation est pesante et instable

Les charges administratives, aggravées par l'instabilité et l'incertitude réglementaire, sont élevées en Hongrie (graphique 10). La fiscalité en est un bon exemple : par rapport à la moyenne de l'OCDE, il faut moitié plus de temps aux PME hongroises pour s'acquitter de leurs obligations (World Bank and IFC, 2013). Les efforts de simplification engagés récemment (programme « Magyary » et programme « Cutting Red Tape ») ont permis de réduire la charge administrative existante, dans le cadre d'une stratégie plus large déployée par les pouvoirs publics pour améliorer le climat des affaires. Parmi les efforts déployés, on peut citer des mesures destinées aux petites entreprises, comme la mise en place de nouveaux régimes d'imposition simplifiés. Toutefois, un grand nombre de nouvelles dispositions réglementaires ont créé des charges supplémentaires. Les autorités devraient viser à doter le pays d'une réglementation moins abondante mais mieux préparée. En ce qui concerne les textes émanant de l'exécutif, cela suppose qu'elles persèverent dans leurs efforts pour mettre en place un bon système d'analyse d'impact de la réglementation (AIR), couvrant à la fois les aspects économiques, sociaux et environnementaux, système pour lequel il est nécessaire d'étoffer encore les capacités de l'administration. Pour les propositions de loi d'initiative parlementaire, qui représentent une part croissante de l'ensemble de la législation en vigueur, il faudrait rendre obligatoire la consultation d'experts et de représentants des parties intéressées. Il conviendrait en outre que les résultats des analyses d'impact ainsi que les avis exprimés lors des consultations soient rendus publics, et la législation secondaire visant à détailler et à mettre en application la législation primaire devrait être transparente et appliquée selon un calendrier adéquat. Le caractère répétitif des procédures de communication d'informations étant particulièrement fastidieux pour les entreprises comme pour les citoyens, les efforts déployés pour faciliter le partage de l'information et la coordination entre les différents organismes publics devraient avoir la priorité et être menés à bien sans négliger les mesures de protection appropriées en matière de sécurité et de confidentialité des données.

Depuis 2010, la prolifération d'impôts spéciaux adoptés puis subséquemment modifiés illustre de façon frappante l'inflation et l'instabilité de la réglementation, et tranche avec les mesures de simplification engagées dans d'autres secteurs de la fiscalité, par exemple l'impôt uniforme sur le revenu des personnes physiques. L'investissement est découragé par l'incertitude : il a plus fortement reculé dans les secteurs les plus touchés, comme l'énergie (-39 % en 2012, à partir d'un niveau relativement élevé en 2011 il est vrai) et les télécommunications (-20 % et plus par an en 2010 et en 2011), que dans l'ensemble de l'économie. Une nette détérioration de la rentabilité, comme dans le secteur bancaire, ou des distorsions de concurrence dues à une fiscalité mal conçue qui pénalise certaines entreprises plus que d'autres, comme c'est le cas dans le commerce de détail et les télécommunications, peuvent aussi avoir eu des effets négatifs.

Graphique 10. Les charges administratives sont élevées¹

Échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)



1. L'indicateur de réglementation des marchés de produits concernant les charges administratives se compose des trois éléments (équipondérés) : charges administratives imposées aux sociétés, charges administratives imposées aux entreprises individuelles et charges administratives à caractère sectoriel (transport routier et commerce de détail).
2. Les estimations préliminaires ont été calculées selon la méthodologie de 2008 afin de faciliter les comparaisons. Pour plus de détails, voir Koske et al. (2014) qui présente les indicateurs de 2013 et une méthodologie révisée.

Source : OCDE (2013), *Statistiques de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits* (base de données), juillet et I. Koske, I. Wanner, R. Bitetti et O. Barbiero (2014), « The 2013 Up-date of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.

La qualité des institutions pourrait être améliorée

Un cadre juridique stable et efficace, reposant sur les principes de la séparation des pouvoirs et sur l'indépendance de la justice, est généralement considéré comme propice à la croissance (North, 1990 ; Rodrik et al., 2004). En Hongrie, la qualité et l'efficacité des institutions juridiques et politiques sont perçues comme faibles. Comme on l'a déjà indiqué, les résultats de la Hongrie ne sont guère satisfaisants pour ce qui est de l'indicateur d'engagement civique et de gouvernance (graphique 4, partie A) et certains observateurs se sont émus des réformes constitutionnelles et des pratiques législatives mises en œuvre ces trois dernières années (Venice Commission, 2013 ; European Parliament, 2013). La Hongrie se place au 84e rang sur 148 pour la composante institutionnelle de l'Indice de compétitivité globale (World Economic Forum, 2013), et elle a reculé dans le classement ces dernières années. Outre les charges administratives, la confiance dans les institutions publiques et la transparence des politiques, ainsi que l'efficacité du cadre juridique, au sens où celui-ci doit permettre aux entreprises de contester la légalité de la réglementation, sont considérées comme étant particulièrement problématiques.

Bien qu'inévitablement subjectives, les perceptions contribuent à façonner l'opinion des investisseurs, avec des conséquences qui vont de la stabilité du taux de change à la formation de capital fixe. Des initiatives claires visant à renforcer l'équilibre des pouvoirs, comme le préconisait l'Étude de 2012 (OECD, 2012b), seraient donc importantes. Bien qu'il y ait déjà eu d'autres cas en Europe, il semble problématique que les dispositions prises par certains organismes indépendants, comme ceux qui supervisent l'énergie ou les médias, ne puissent faire l'objet d'un recours que devant la Cour constitutionnelle et non devant les juridictions ordinaires. La réputation et la crédibilité des organismes indépendants seraient en outre confortées si, à l'occasion des prochaines nominations, leurs membres étaient choisis en priorité parmi des candidats largement considérés comme non affiliés à des partis politiques (Thatcher, 2005; Gilardi and Maggetti, 2010).

L'Autorité hongroise de la concurrence (GVH) a perdu de son influence à plusieurs égards, au détriment de ses fonctions de promotion et de contrôle. Le traditionnel manque de consultation systématique et en temps opportun de l'autorité sur les projets de texte de loi relevant de sa compétence semble avoir empiré. Ont également contribué à son affaiblissement l'exemption partielle des règles de concurrence dont bénéficient les produits agricoles (2012) et la législation donnant au gouvernement le pouvoir de contourner la GVH en autorisant des fusions dans certaines circonstances spéciales (2013). Les autorités devraient étendre le champ d'application du droit de la concurrence, au lieu de le restreindre, et prendre systématiquement l'avis de la GVH sur les questions qui sont de son ressort. Il serait également utile de renforcer les moyens d'exécution dont elle dispose. Récemment, les décisions en matière de contrôle des concentrations se sont considérablement accélérées, mais les investigations sur les ententes ont évolué en sens inverse (Global Competition Review, 2013).

Encourager le développement des PME et l'entrepreneuriat

La création et la croissance d'entreprises innovantes à forte productivité exigent un accès aux capitaux dont, malgré une amélioration récente, 17 % des PME hongroises (contre 15 % en moyenne dans l'UE) estiment toujours qu'il constitue pour elles le problème le plus pressant (European Commission, 2013). Comme on l'a vu plus haut, les autorités ont l'intention d'affecter une plus grande part des fonds de l'UE au financement des PME, notamment à l'aide d'instruments financiers tels que des mécanismes de garantie de crédit, et le plan de financement pour la croissance (Funding for Growth Scheme) a précisément pour but d'assouplir les conditions de crédit offertes à ces entreprises. Une récente injection de capital dans le secteur des coopératives de crédit pourrait aussi contribuer à accroître la capacité de prêt aux PME, même si la nationalisation effective du secteur a considérablement nui à l'autonomie et aux droits de propriété des différents établissements concernés.

Cela étant, il faudrait faire davantage. Outre le nettoyage accéléré des portefeuilles, les autorités peuvent encourager l'octroi de prêts aux PME en prenant de nouvelles mesures pour améliorer la transparence, à la fois du côté des banques et des entreprises, et développer l'information de crédit. La collecte de renseignements sur le crédit permet aux banques d'évaluer la solvabilité de leurs clients et aux clients de changer plus facilement de banque, tandis que l'absence de transparence décourage souvent les PME de même demander un crédit (Brown et al., 2011; Ministry for National Economy, 2012). À cet égard, il conviendrait d'étendre à tous les types de prêt les règles destinées à empêcher la modification unilatérale des contrats par les banques (désormais essentiellement limitées aux prêts immobiliers aux particuliers conclus après avril 2012) et d'intégrer des informations de sources non bancaires (commerçants ou entreprises de services collectifs) aux données collectées par bureaux de crédit.

Les procédures d'insolvabilité relatives aux entreprises sont longues, ce qui explique en grande partie le faible niveau des taux de recouvrement (38 % contre 68 % dans la zone de l'OCDE ; World Bank and IFC, 2013). Cela pénalise les créanciers, limite l'offre de crédit et entrave le redéploiement des ressources (Andrews and Criscuolo, 2013). Les autorités

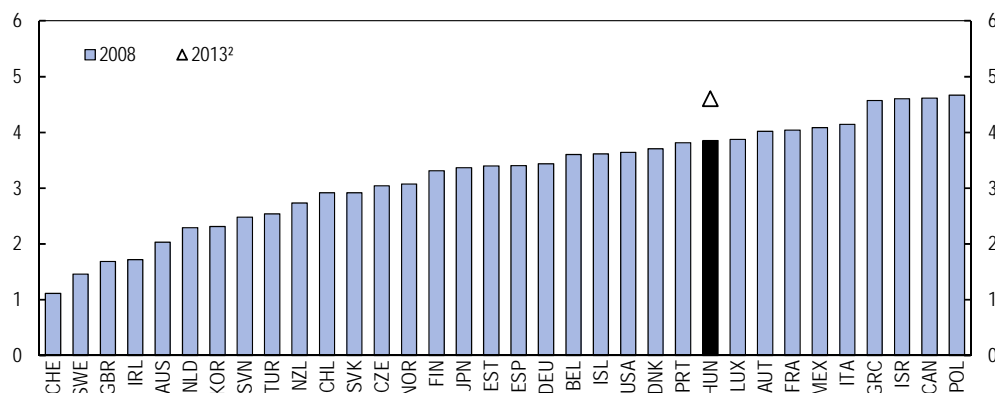
devraient donc prendre des mesures pour accélérer les procédures d'insolvabilité, par exemple en prévoyant des arrangements à l'amiable et des modalités de règlement simplifiées dans le cas des petites et très petites entreprises. En ce qui concerne l'insolvabilité des particuliers, la mise en place d'un cadre législatif spécifique pourrait réduire les délais nécessaires à l'apurement des dettes et par conséquent favoriser l'entrepreneuriat et la prise de risque.

Les obstacles à l'entrée dans le secteur des services sont élevés

Les obstacles à la concurrence dans les services, en particulier ceux qui restreignent l'entrée sur le marché, sont élevés et ont récemment été renforcés (graphique 11). Depuis 2012 et jusqu'à la fin de 2014, la création de nouvelles surfaces commerciales de plus de 300 m², soit un seuil plutôt bas, doit être préalablement approuvée par l'administration, laquelle a jusqu'ici rejeté près de la moitié des demandes. Dans le secteur des pharmacies, les pharmaciens d'officine seront tenus d'ici 2017 de détenir la majorité du capital de la société dans laquelle ils exercent, et des critères d'implantation géographiques et démographiques ont été réintroduits. Ces restrictions devraient être éliminées et le seuil d'autorisation des grandes surfaces, sensiblement relevé. Dans le commerce de détail, on stimulerait davantage la concurrence en allégeant aussi les formalités administratives en matière d'autorisations et de permis. Dans le secteur des services professionnels, il est nécessaire de réduire les restrictions à l'entrée (en particulier les exigences en matière de formation, élevées par rapport aux autres pays, et les nombreux droits d'exclusivité) et de supprimer les mesures de réglementation des prix et des honoraires, comme le droit pour de nombreuses chambres professionnelles de fixer des prix recommandés qui, dans la pratique, finissent souvent par s'imposer.

Graphique 11. Obstacles à l'entrée du secteur des services¹

Échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)



1. Les obstacles à l'entrée dans les secteurs du commerce de détail et des services professionnels comprennent les obligations en matière d'autorisation d'exercice et de formation, les permis, les dispositions applicables aux grandes surfaces et la protection des entreprises existantes.
2. Les estimations préliminaires ont été calculées selon la méthodologie de 2008 afin de faciliter les comparaisons. Pour plus détails, voir Koske et al. (2014) qui présente les indicateurs de 2013 et une méthodologie révisée.

Source : OCDE (2013), *Statistiques de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits* (base de données), juillet et I. Koske, I. Wanner, R. Bitetti et O. Barbiero (2014), « The 2013 Up-date of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.

Les contrôle des prix de l'énergie est préjudiciable à la concurrence, à la compétitivité et à l'environnement

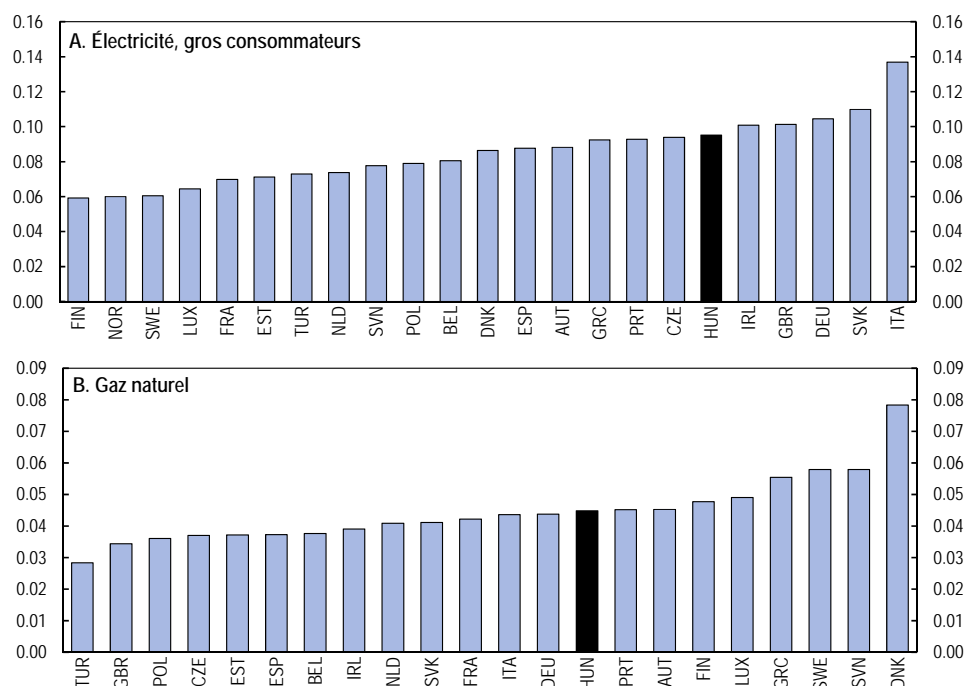
Les marchés de l'énergie sont souvent très concentrés et permettent à plusieurs opérateurs d'occuper des positions de monopole ou d'oligopole. Sur le marché de gros, l'opérateur historique, l'entreprise électrique publique MVM, a récemment acquis une position de premier plan dans le secteur de l'importation et du stockage du gaz. La consommation de gaz est couverte principalement par des importations provenant de deux gazoducs seulement et fait pour l'essentiel l'objet d'un unique contrat à long terme. Sur les marchés de détail de l'électricité et du gaz, les tarifs réglementés coexistent avec les prix libres, les premiers étant réservés depuis 2008-2009 aux petits consommateurs (essentiellement les ménages). La concentration est également forte car les quelques entreprises qui desservent les segments aux tarifs réglementés font généralement partie de groupes verticalement intégrés et occupent aussi une place prééminente parmi les opérateurs du segment libéralisé.

Les progrès en cours en matière d'interconnexion transfrontalière et d'intégration des réseaux renforceront la concurrence entre grossistes, de même que le soutien continu apporté par la réglementation au développement du marché, notamment grâce à la prévention des abus de position dominante. Sur les marchés de détail, en revanche, les baisses de tarifs décidées par le gouvernement – moins 20 % au total en 2013 –, ajoutées aux mesures de gel temporaire prises auparavant, risquent d'avoir des effets anticoncurrentiels. Faible rentabilité et incertitude réglementaire découragent l'investissement et l'entrée sur le marché (IEA, 2011). En outre, comme les consommateurs éligibles auront tendance à conserver les tarifs réglementés (ou à y revenir), les marchés libéralisés risquent de ne pas se développer et les petits opérateurs, moins à même de supporter une baisse temporaire de leur rentabilité que les groupes verticalement intégrés (REKK, 2010), risquent d'être évincés.

De plus, les clients industriels subventionnent les tarifs acquittés par les ménages pour l'électricité, puisque les coûts liés aux redevances d'utilisation du réseau et aux mesures de soutien aux énergies renouvelables, entre autres, ont été transférés au segment libéralisé. Ils peuvent également être affectés si les fournisseurs de gaz font supporter au marché libre la charge que représente la baisse des tarifs réglementés. Pour les ménages, cette politique tarifaire n'incite guère à une utilisation rationnelle de l'énergie, tandis que pour les clients industriels, c'est un handicap en termes de compétitivité internationale, d'autant que les prix du gaz, en général, et de l'électricité, pour les gros consommateurs, sont parmi les plus élevés (graphique 12). Les autorités devraient s'orienter vers une tarification du gaz et de l'électricité qui reflète les coûts et les prix du marché en conférant à l'autorité de régulation du secteur le droit de fixer les tarifs réglementés. À plus long terme, le renforcement de la concurrence sur le marché libre permettra peut-être de supprimer progressivement les tarifs réglementés. Dans cette perspective, il est impératif que des filets de sécurité adéquats soient en place pour protéger le niveau de vie des ménages défavorisés, ce qui nécessitera peut-être des transferts plus élevés à destination des consommateurs vulnérables.

Graphique 12. Prix de l'énergie pour les consommateurs industriels

Prix hors taxe sur la valeur ajoutée, en euro par kilowatt-heure, 2012¹



1. Moyenne pour les deux semestres de 2012. Pour l'électricité, le prix couvre la tranche de consommation de 20 000 à 70 000 mégawatts-heure et pour le gaz naturel, c'est une moyenne de toutes les tranches de consommation.

Source : Eurostat (2013), « Statistiques de l'énergie – prix », Base de données Eurostat, décembre.

Il y aurait lieu d'accroître la concurrence dans les communications mobiles

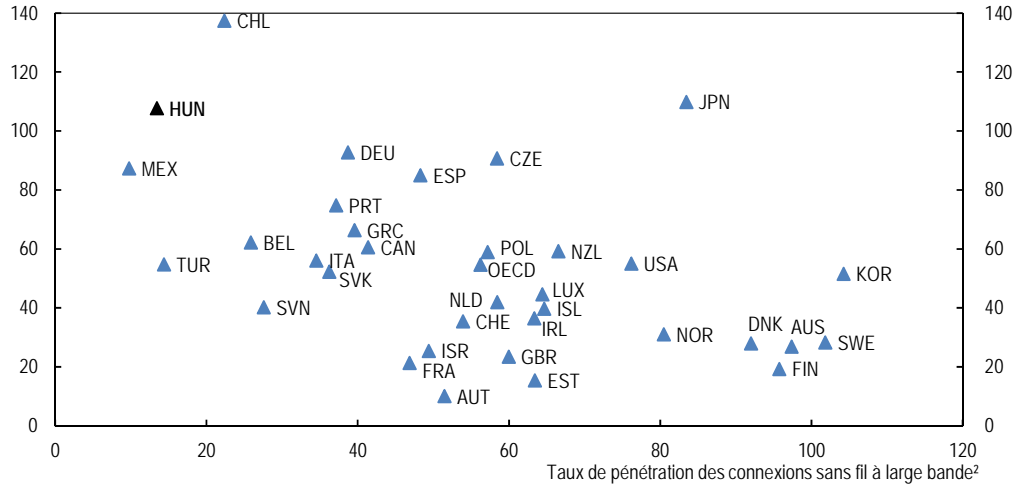
Le marché est également très concentré dans le secteur des communications mobiles, ce qui se traduit par des prix élevés pour les communications vocales et le trafic de données sur smartphones et par un faible taux de pénétration du haut débit sans fil (graphique 13). Cette situation pèse sur le potentiel d'innovation de l'économie. Il y a seulement trois opérateurs de réseaux mobiles (MNO). Souvent associés à la grande distribution, les opérateurs de réseaux mobiles virtuels (MVNO) ne possèdent ensemble qu'environ 1 % de part de marché, ils n'ont pratiquement aucune autonomie sur le plan technique vis-à-vis de l'opérateur hôte (titulaire de la licence d'exploitation des spectres de fréquences) et ne contribuent guère, par conséquent, à accroître la concurrence.

L'arrivée sur le marché de nouveaux opérateurs, avec ou sans réseau, stimulerait la concurrence et ferait baisser les prix, comme l'illustre l'expérience récente de la France ou d'Israël (OECD, 2013c). L'autorité de régulation devrait veiller à ce que les entrants potentiels qui n'ont pas d'infrastructures puissent librement négocier un accès de gros aux réseaux physiques existants dans le cadre d'une réglementation favorable à la concurrence. Jusqu'à présent, l'absence d'intervention réglementaire a pu rendre impossible l'accès au marché de MVNO véritablement autonomes (sur le plan technique) qui auraient pu remettre en cause la position de force des MNO existants. D'autre part, même sur un marché étroit, la présence de plus de trois MNO peut être viable (voir le cas du Danemark, d'Israël et de la Slovénie, par exemple). Une mise aux enchères de fréquences organisée en 2011, qui aurait permis à un quatrième opérateur d'entrer sur le marché, a été annulée par une décision de justice. L'autorité de régulation devrait lancer une nouvelle enchère pour débloquer l'accès au marché, sur la base des consultations qui ont débuté en novembre 2013.

Graphique 13. Télécommunications

2012

Redevances de téléphonie mobile
(USD PPA)¹



1. Pour un panier de 300 appels mobiles et 1 GO de données en août. Le panier mobile OCDE des redevances téléphoniques comprend les frais fixes et la consommation sur une période d'un mois (taxe sur la valeur ajoutée incluse) exprimés en dollars des États-Unis à parité de pouvoir d'achat (PPA). Les prix indiqués ont été calculés sur la base d'une distribution entre les heures de pointe et les heures creuses et de la durée moyenne d'une communication. Le nombre d'appels comprend 225 messages SMS.
2. Abonnements pour 100 habitants en juin.

Source : OCDE (2013), *Perspectives des communications de l'OCDE 2013*.

Encadré 3. Principales recommandations en vue de renforcer la concurrence et d'améliorer le climat des affaires

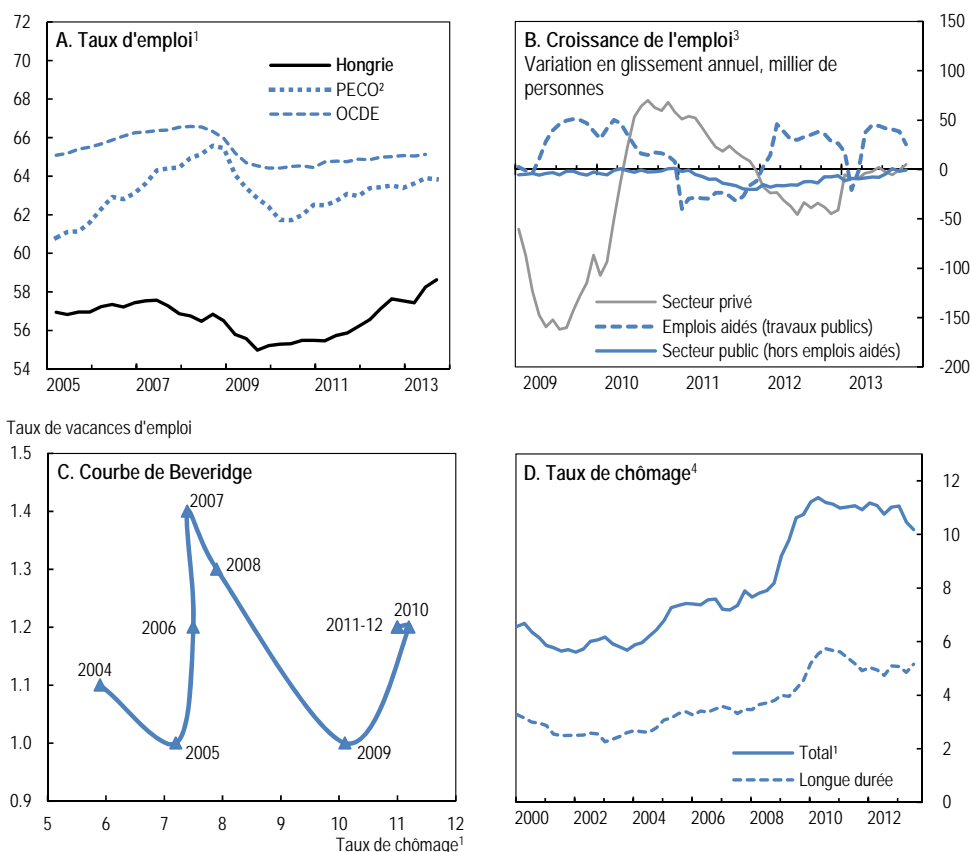
- Afin d'améliorer la qualité et la stabilité de la réglementation, rendre obligatoire la consultation d'experts et de parties prenantes pour les propositions de loi d'initiative parlementaire et étoffer encore les capacités nécessaires pour réaliser de bonnes analyses d'impact de la réglementation dans le cas des textes émanant de l'exécutif. Veiller au calendrier adéquat et à la transparence de leurs réglementations de mise en application.
- Ne pas restreindre le champ d'application du droit de la concurrence et veiller à ce qu'il soit rigoureusement appliqué.
- Réduire les obstacles à l'entrée dans le commerce de détail en relevant sensiblement le seuil à partir duquel les surfaces de vente sont soumises à réglementation. Revoir à la baisse les exigences en matière de formation et l'étendue des droits d'exclusivité dans les services professionnels. Promouvoir l'entrée sur le marché des télécommunications en veillant à ce que les opérateurs virtuels de téléphonie mobile puissent avoir accès aux réseaux dans des conditions propices à la concurrence.
- S'orienter vers une tarification du gaz et de l'électricité aux prix du marché en conférant au régulateur sectoriel le droit de fixer les tarifs réglementés.

Améliorer l'efficacité et faciliter l'insertion sur le marché du travail

Malgré une progression notable ces dernières années, le taux d'emploi reste nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 14, partie A), et il est particulièrement bas parmi les personnes peu qualifiées, les jeunes, les personnes âgées, les femmes en âge de procréer, les handicapés et les Roms. Depuis 2010, le taux d'activité a augmenté d'environ 2,5 points de pourcentage, notamment en lien avec les mesures prises en matière d'impôts et de prestations pour augmenter les incitations financières au travail. Cependant, la demande de travail est atone et largement tributaire du programme de travaux publics, lequel a beaucoup de mal à réintégrer les participants sur le marché du travail ordinaire (graphique 14, partie B). Des efforts supplémentaires s'imposent pour relancer l'emploi, domaine dans lequel les politiques actives du marché du travail jouent un rôle majeur, d'autant qu'avec un faible taux de natalité la population active va se contracter de 5 % au cours des dix prochaines années et plus rapidement au-delà (European Commission, 2012).

Graphique 14. Indicateurs du marché du travail

En pourcentage



1. Tranche d'âge 15-64 ans.
2. Moyenne simple des autres pays d'Europe centrale et orientale (Estonie, Pologne, République slovaque, République tchèque et Slovénie).
3. Nombre de salariés, variation en glissement annuel. Le secteur privé couvre les entreprises de plus de cinq salariés et comprend les institutions à but non lucratif. Suite à une reclassification les données sont ajustées pour le transfert de 19 000 travailleurs de la santé du secteur des institutions sans but lucratif vers le secteur public en avril 2013.
4. Le chômage de longue durée correspond au chômage d'une durée supérieure ou égale à un an.

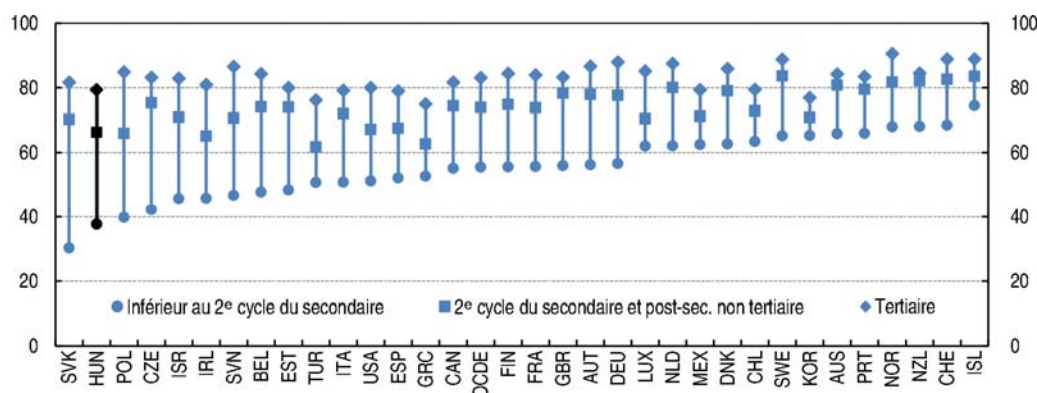
Source : Eurostat (2013), « Marché du Travail », Base de données Eurostat, décembre ; OCDE (2013), Principaux indicateurs économiques de l'OCDE (base de données), décembre ; HCSO (2012-13), « Average Gross Earnings », First Release, diverses éditions, Hungarian Central Statistical Office.

Comme évoqué dans l'Étude de 2012 (OECD, 2012b), un certain nombre de mesures permettraient de stimuler l'insertion sur le marché du travail, par exemple des politiques de la famille plus favorables à l'emploi, des mesures de lutte contre la ségrégation des Roms ou encore des mesures d'incitation à l'emploi des personnes handicapées. Dans ce dernier domaine, les réformes récentes des services de réadaptation et les nouvelles subventions salariales constituent des évolutions bienvenues. Par ailleurs, les parents reprenant le travail après un an (au lieu de deux ans avant la mesure) peuvent désormais cumuler allocations parentales et salaire. Promouvoir l'emploi suppose également de s'attaquer aux déséquilibres géographiques et aux décalages de compétences sur le marché du travail, ce qui aurait également pour effet d'améliorer la productivité grâce à une meilleure allocation des ressources de main-d'œuvre.

La hausse du chômage structurel et le déplacement vers l'extérieur de la courbe de Beveridge montrent que les déséquilibres de main-d'œuvre se sont accentués au cours de la dernière décennie (graphique 14, parties C et D). Le principal décalage, amplifié par la crise économique et l'évolution technologique, tient à l'offre excédentaire de travailleurs faiblement qualifiés, comme en témoigne leur taux d'emploi extrêmement faible (graphique 15). En revanche, l'offre de main-d'œuvre hautement qualifiée est relativement tendue dans certains domaines, notamment les professions médicales, qui ont souffert de la hausse de l'émigration. Le redéploiement de la main-d'œuvre entre les différents secteurs de l'économie a ralenti depuis le milieu des années 90 (Harasztosi, 2011). La mobilité géographique est faible, ce qui entraîne des disparités régionales importantes et persistantes dans le taux d'emploi (graphique 16). Certains déséquilibres trouvent leur origine dans l'évolution rapide de la demande de main-d'œuvre pendant la transition vers une économie de marché, mais les jeunes générations qui sortent du système scolaire sont aussi mal adaptées aux besoins du marché du travail, comme le montre le taux de chômage des jeunes, qui était déjà élevé avant la crise et qui s'est encore accru.

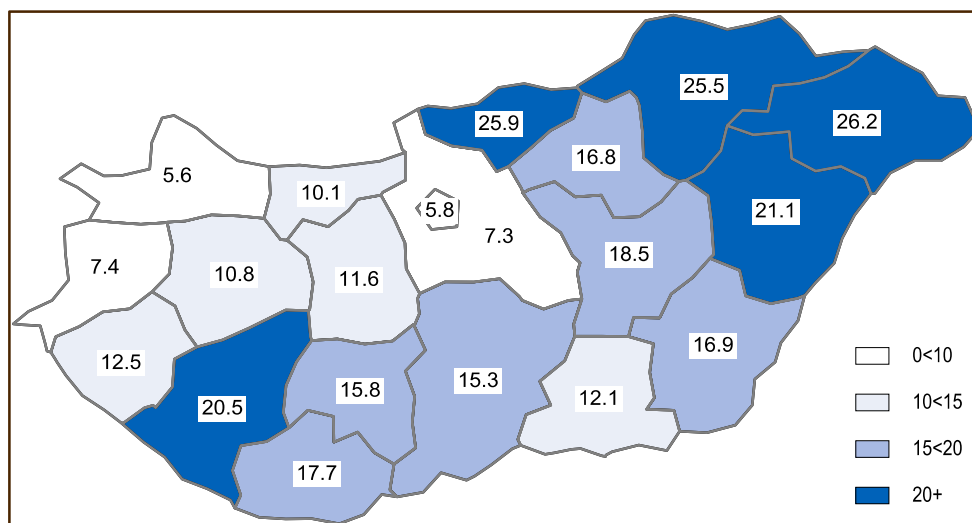
Graphique 15. Taux d'emploi par niveau de formation

Personnes de 25 à 54 ans ayant un emploi en pourcentage de la population du même groupe d'âge, 2011



Source : OCDE (2013), *Regards sur l'éducation 2013 : Les indicateurs de l'OCDE*.

Graphique 16. Taux de chômage par comté
Taux de chômeurs inscrits, en pourcentage, 2012¹



1. Chômeurs inscrits en pourcentage de la population active âgée de 15 à 64 ans.
Source : HCSO (2013), « Regional Statistics: Labour Market », STADAT Tables, Hungarian Central Statistical Office, septembre.

Stimuler la demande de travail peu qualifié, surtout dans les régions défavorisées

Alléger les charges sur les bas salaires est une priorité pour stimuler la demande de main-d'œuvre peu qualifiée. En 2013, la loi sur la protection de l'emploi a réduit de moitié les cotisations patronales (qui sont passées d'un taux standard de 28.5 % à 14 %) sur la première tranche de salaire de 100 000 HUF pour les jeunes, les seniors et les travailleurs non qualifiés, et les a supprimées pour deux ans pour les jeunes en début de carrière, les chômeurs de longue durée et les mères qui reprennent un emploi. Ces mesures sont opportunes, mais elles pourraient être mieux ciblées : 14 % des personnes visées gagnent plus que le salaire moyen. Même avec ces allègements, le coin fiscal moyen sur les bas salaires reste largement supérieur à la moyenne de l'OCDE. Le taux forfaitaire d'imposition du revenu de 16 % adopté en 2011, qui, avec la suppression du crédit d'impôt pour l'emploi, a augmenté le coin fiscal sur les bas salaires et l'a réduit pour les hauts salaires, est en partie responsable de cette situation.

Le salaire minimum est fixé par le gouvernement après consultation des partenaires sociaux. Il a été relevé en valeur nominale de 19 % en 2012, de 5 % en 2013 et de 3.6 % en 2014, et se situe maintenant légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE par rapport au salaire médian. À en croire l'expérience passée, il semble que de fortes augmentations du salaire minimum peuvent avoir des retombées négatives pour l'emploi des travailleurs peu qualifiés, surtout dans les régions défavorisées (Kertesi and Köllő, 2003). Afin de préserver la demande de travail peu qualifié et la compétitivité, les autorités devraient s'abstenir de relever le salaire minimum au-delà de ce que justifie l'évolution des prix et de la productivité, voire envisager de le geler pendant quelque temps. L'adoption d'une formule servant de référence pour étalonner la revalorisation fournirait à cet égard un instrument utile.

Afin de stimuler l'activité dans les régions défavorisées, les autorités ont créé des zones à fiscalité réduite (dites de "libre entreprise"). Elles devraient aussi envisager de passer progressivement à un salaire minimum réduit dans les régions défavorisées, où l'excédent de main-d'œuvre non qualifiée est plus aigu. Une telle mesure, rendue possible par le nouveau code du travail adopté en 2011, pourrait être mise en place graduellement au moyen d'un système d'indexation différencié.

Renforcer les politiques actives du marché du travail

Ces dernières années, les autorités ont développé les programmes de travaux publics destinés aux sans-emploi et des programmes actifs du marché du travail destinés à des groupes vulnérables et co-financés par l'UE. Parallèlement, les effectifs du service public de l'emploi (SPE) ont été réduits et la durée de versement des indemnités de chômage a été ramenée de neuf à trois mois. Seulement 5 à 10 % des personnes qui participent à ces programmes trouvent ensuite un emploi régulier. Comme il s'agit pour la plupart de travailleurs peu qualifiés, les autorités ont l'intention de faire un effort plus important pour leur assurer une formation, ainsi qu'il était recommandé dans l'Étude de 2012 (OECD, 2012b). Par souci d'efficacité et pour cibler au mieux cette nouvelle initiative, il conviendrait de la soumettre à une évaluation rigoureuse afin de s'assurer qu'elle permettra d'augmenter le nombre de placements. La transition vers l'emploi régulier pourrait aussi être facilitée par une meilleure coopération au niveau local entre les communes (qui gèrent la plupart des programmes de travaux publics), le réseau du SPE, les entreprises privées et les organisations non gouvernementales (ONG). Afin d'encourager les communes à contribuer activement à la réinsertion des participants, un bonus pourrait leur être versé en fonction de la réinsertion à moyen terme des participants sur le marché du travail.

D'après l'expérience internationale, l'assistance coordonnée par le SPE constitue généralement un outil d'activation plus efficace que les programmes de travaux publics (Card et al., 2010). À cet égard, le nombre d'agents du SPE rapporté au nombre de chômeurs, qui est relativement faible (moins de la moitié du niveau observé en Allemagne, en Autriche ou en République tchèque), invite à préconiser un renforcement des effectifs et la recherche de gains d'efficacité grâce à la mise au point d'un système de profilage statistique et à une rationalisation du réseau du SPE. En outre, la durée de versement des indemnités de chômage ne laisse peut-être pas assez de temps aux chômeurs pour se reformer et chercher l'emploi qui leur convient le mieux, et elle ne les incite guère à rester en contact avec le SPE. En plus de renforcer les moyens du SPE, les autorités devraient envisager d'allonger quelque peu la durée d'indemnisation du chômage, même si cela risque de réduire les incitations à accepter un emploi. Parallèlement, il faudrait que les obligations en matière de recherche d'emploi et d'acceptation des offres soient strictement appliquées. La formation continue est assez peu développée et de qualité inégale. Une meilleure évaluation des programmes de formation devrait être une priorité ; des mesures allant dans cette direction ont d'ailleurs été récemment prises.

Améliorer l'enseignement pour répondre aux besoins du marché du travail

À long terme, le problème de l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail ne pourra être résolu que par un enseignement plus performant. Malgré des taux de réussite assez satisfaisants dans l'enseignement secondaire, l'origine sociale des enfants influe de manière disproportionnée sur leurs résultats scolaires et leurs perspectives d'emploi. C'est là notamment le reflet d'une ségrégation scolaire plus forte en Hongrie que dans les autres pays de l'OCDE (Jenkins et al., 2008). Pour s'attaquer aux inégalités, les élèves de certaines écoles de petite taille en milieu rural pourraient être transférés vers des établissements présentant une plus grande mixité sociale, dans des agglomérations plus importantes, même si cela risque d'entraîner une perte de proximité. L'augmentation des ressources allouées aux établissements défavorisés permettrait d'attirer des enseignants et des directeurs d'école plus qualifiés et plus expérimentés. En 2013, les salaires des enseignants, relativement bas, ont été augmentés de plus de 30 % en contrepartie d'un allongement de leur temps de travail. C'est une bonne chose, mais des hausses plus importantes auraient été justifiées dans les zones défavorisées. En outre, si la recentralisation des responsabilités en matière d'éducation est de nature à renflouer les budgets d'équipement des établissements défavorisés, que les communes pauvres n'avaient pas les moyens de financer, elle risque aussi de nuire à leur autonomie en les empêchant de s'organiser en fonction du contexte local.

L'amélioration de la qualité de la formation et de l'enseignement professionnel, considérée comme relativement médiocre dans un passé proche, contribuerait à l'emploi

des travailleurs peu qualifiés. Le système d'enseignement professionnel a été réformé en 2013 dans le but de mieux répondre aux besoins du marché du travail, en privilégiant la formation pratique et la participation des entreprises. Pour faciliter la transition vers le monde du travail, il vaut mieux mettre l'accent sur la formation en entreprise, comme le souhaitent les autorités, que sur l'enseignement dispensé en atelier dans les établissements scolaires. D'autre part, la durée du cycle d'enseignement professionnel a été ramenée de quatre à trois ans, ce qui risque d'affaiblir le niveau général des élèves et par conséquent leur aptitude à se reformer pour s'adapter aux nouveaux besoins du marché. Afin de renforcer les compétences générales et de réduire les inégalités dans l'enseignement, il conviendrait de retarder l'orientation des élèves vers la voie générale ou professionnelle – qui a lieu à 14 ans en Hongrie, au lieu de 15 ou 16 ans dans la plupart des pays de l'OCDE. À plus court terme, l'aménagement de passerelles plus nombreuses entre les filières et la poursuite du regroupement entre les établissements secondaires professionnels et les établissements de formation professionnelle (plus orientés vers la pratique) permettraient en outre d'atténuer les conséquences négatives d'une orientation aussi précoce. Enfin, une attention accrue à la situation sur le marché du travail des élèves issus de la voie professionnelle est indispensable pour améliorer la qualité de la formation et l'orientation des élèves.

Le taux de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les jeunes adultes a atteint 30 % en 2012, ce qui est conforme aux objectifs de la stratégie Europe 2020 mais en retrait de 10 points par rapport à la moyenne de l'OCDE. Malgré les bonnes perspectives d'emploi et de salaire des diplômés, les effectifs universitaires sont en baisse depuis le milieu de 2000 et le taux d'abandon des études reste élevé. La forte réduction du nombre de places financées par l'État (pas de frais de scolarité à payer) en 2012 est en grande partie responsable de la récente poursuite de la diminution des nouvelles inscriptions. L'obligation nouvellement instaurée de rembourser la moitié des aides de l'État en cas de non-achèvement des études dans un délai raisonnable a également découragé les demandes d'admission, mais cette mesure pourrait aider à prévenir les abandons. Dans le souci de remédier à ce qu'ils perçoivent comme une pénurie d'ingénieurs et de diplômés en sciences naturelles, les pouvoirs publics ont réduit de manière drastique le nombre de places financées par l'État dans les filières telles que le droit, l'économie, les lettres et les sciences sociales, mais le nombre de premières inscriptions dans les disciplines scientifiques a également diminué en 2012-2013. Le nouveau système de suivi des résultats des étudiants sur le marché du travail pourrait être utilisé plus activement pour mieux calibrer ces mesures. S'il montre en effet un excédent relatif de diplômés en sciences sociales et, éventuellement, en sciences humaines, la situation n'est pas aussi claire pour le droit et l'économie.

Un nouveau système, davantage subventionné, de prêts étudiants remboursables en fonction des revenus futurs a été mis en place en 2012. Il encouragera peut-être les inscriptions d'étudiants défavorisés. De plus, la procédure d'admission à l'université comporte désormais un élément de discrimination positive qui devrait en principe favoriser les étudiants de milieux désavantagés. Si cela ne suffit pas pour attirer un plus grand nombre d'étudiants, surtout dans les filières où les places financées par l'État sont peu nombreuses, une autre mesure pourrait consister à étendre le financement public des études à tous les étudiants défavorisés remplissant les conditions d'admission. Elle pourrait être financée par l'extension des frais de scolarité à un plus grand nombre d'étudiants plus aisés (seuls environ 40 % des étudiants les payent actuellement).

Pour inciter les universités à attirer des étudiants et à supprimer les cursus à trop petits effectifs, leur financement a été réformé. Cela devrait aider à rationaliser l'offre de formation, mais les universités publiques risquent de manquer de souplesse pour s'adapter, car la réforme a aussi beaucoup réduit leur autonomie sur le plan pédagogique et en matière d'organisation. Il serait préférable de redonner une plus grande marge de manœuvre aux universités, comme les autorités prévoient de le faire en 2014, tout en réaffirmant leur redevabilité et en ménageant le droit d'intervention des pouvoirs publics en cas de problème.

Attirer des immigrants hautement qualifiés

L'émigration, naguère relativement faible, a connu une hausse qui a fait craindre une fuite des cerveaux, uniquement matérialisée jusqu'à présent dans les professions de santé. Afin d'éviter des pénuries potentielles de compétences, l'amélioration de la situation socio-économique et du climat des affaires en général serait une bonne chose, accompagnée de mesures ciblées telles que de nouvelles hausses de salaires pour les médecins et le personnel infirmier. L'effet de la nouvelle obligation imposée aux étudiants financés par l'État, qui devront s'engager à travailler en Hongrie pendant une durée équivalente à celle de leurs études au cours de leurs 20 premières années de carrière, est difficile à évaluer puisque les sanctions éventuelles ne commenceront à s'appliquer que dans 20 ans. Attirer une immigration hautement qualifiée, y compris en incitant les émigrés hongrois à revenir au pays, pourrait être un moyen de prévenir les pénuries de qualifications et de favoriser le transfert de compétences acquises à l'étranger. Dans cette optique, des dispositifs associant des règles simplifiées pour l'obtention de visas et de permis de travail (pour les ressortissants de pays extracommunautaires), des cours de langue et une assistance pour les formalités administratives seraient opportuns. On pourrait aussi envisager des mesures ciblées d'allègement fiscal dans les secteurs susceptibles de manquer de personnel qualifié, comme l'exonération de contribution sociale récemment introduite pour les chercheurs ayant un doctorat en sciences.

Remédier aux déséquilibres géographiques

La migration interne des régions pauvres en emplois vers le reste du pays est trop lente pour réduire les fortes disparités régionales en matière de chômage. Les indemnités de réinstallation versées récemment à un groupe de quelque 500 travailleurs sélectionnés apporteront une solution à la marge, mais des réformes plus générales s'imposent dans les domaines du logement et des transports. La mobilité résidentielle est faible, étant donné le taux très élevé de propriétaires occupants hérité de la transition vers une économie de marché et encouragé par un régime fiscal favorable. Pour stimuler l'émergence d'un marché locatif (officiel), il faudrait faire en sorte que le choix entre accession à la propriété et location soit plus neutre en termes de fiscalité et de subventions, en augmentant les impôts récurrents sur le patrimoine perçus par les communes (ou en créant un impôt équivalent au niveau national) et en supprimant progressivement les bonifications d'intérêt sur les prêts hypothécaires. Les recettes fiscales procurées par ces mesures pourraient servir à réduire la taxe de 4 % actuellement prélevée sur les mutations. Il faudrait aussi améliorer l'environnement réglementaire en simplifiant et en accélérant la procédure d'expulsion en cas d'impayés de loyers.

Les transports publics étant largement utilisés pour les déplacements quotidiens, des gains d'efficacité dans ce secteur contribueraient à la mobilité des travailleurs. Un abonnement mensuel rail ou autobus pour une distance de 30 km coûte environ 70 EUR, soit 20 à 70 % de plus que dans les autres pays du groupe de Visegrad. Les entreprises sont tenues de financer à hauteur de 86 % les frais de transport par train ou par bus de leurs salariés, mais elles répercutent probablement cette charge en abaissant les salaires. De plus, les travailleurs financent aussi indirectement les réductions tarifaires importantes dont bénéficient certaines catégories de population (les transports publics sont gratuits pour les personnes âgées, les familles nombreuses ont droit à une réduction de 90 %, etc.), qui mériteraient d'être reconsidérées.

Les amples subventions dont bénéficient les entreprises de transport public (1,2 % du PIB en 2012) ont souvent pris la forme de transferts exceptionnels ou de reprises de dettes. Il vaudrait mieux fixer ces subventions à l'avance et en contrepartie d'un niveau donné de service, sous réserve d'ajustements ultérieurs si nécessaire – le nouveau système de budgétisation à moyen terme pour les compagnies de chemin de fer et de transport par autobus va dans ce sens. En outre, une réduction graduelle des subventions au cours des années à venir permettrait de faire pression sur les entreprises de transport pour qu'elles réalisent les gains d'efficacité attendus de longue date.

Dans le secteur du rail, il y aurait sans doute lieu de remplacer les lignes sous-exploitées, qui coûtent cher à entretenir, par des services d'autobus moins coûteux. Pour rationaliser les transports interurbains par autobus, les autorités ont décidé de fusionner les 24 petits exploitants publics en 7 entités régionales. Le plan à moyen terme d'ouverture du marché à la concurrence suppose que soit mis en place un cadre solide pour la conclusion de contrats de service public. Celui-ci pourrait s'inspirer de la nouvelle structure de gouvernance des transports publics de Budapest, qui a instauré l'attribution par voie d'appel d'offres des lignes de bus.

Encadré 4. Principales recommandations en vue d'accroître le taux d'activité et la mobilité professionnelle

- Pour stimuler l'emploi des travailleurs peu qualifiés, réduire encore le coin fiscal sur les bas salaires. Éviter de relever le salaire minimum au-delà de ce que justifie l'évolution des prix et de la productivité, voire envisager de le geler pendant quelque temps.
- Favoriser l'adéquation entre offre et demande de travail en renforçant le service public de l'emploi (SPE) et en allongeant quelque peu la durée d'indemnisation du chômage. Améliorer la réinsertion professionnelle des participants aux programmes de travaux publics grâce à des formations soigneusement évaluées et à une meilleure coopération au niveau local entre le SPE, les communes, les associations et les entreprises privées.
- Améliorer les résultats scolaires et réduire les inégalités en affectant davantage de ressources aux établissements défavorisés, en luttant contre la ségrégation à l'école, en retardant l'orientation dans l'enseignement secondaire et en favorisant l'accès à l'enseignement supérieur des élèves défavorisés.
- Réduire les distorsions budgétaires qui favorisent l'accession à la propriété afin d'encourager l'émergence d'un marché locatif de taille conséquente.

Bibliographie

- Andrews, D. and F. Cingano (2012), "Public Policy and Resource Allocation: Evidence from Firms in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 996, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9158wfpf727-en>.
- Andrews, D. and C. Criscuolo (2013), "Knowledge-Based Capital, Innovation and Resource Allocation", OECD Economics Department Working Papers, No. 1046, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj546kzs-en>.
- Arnold, J., G. Nicoletti and S. Scarpetta (2011), "Regulation, Resource Reallocation and Productivity Growth", Nordic Economic Policy Review, No. 2, Nordic Council of Ministers.
- Brown, M., S. Ongena, A. Popov and P. Yesin (2011), "Who Needs Credit and Who Gets Credit in Eastern Europe?", Economic Policy, Vol. 26, No. 65, Blackwell Publishing.
- Card, D., J. Kluge and A. Weber (2010), "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis", NBER Working Papers, No. 16173, National Bureau of Economic Research.
- European Commission (2013), SMEs' Access to Finance, Survey: Analytical Report, DG Enterprise and Industry, November.
- European Commission (2012), "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)", European Economy, No. 2, May.
- European Parliament (2013), "The Situation of Fundamental Rights: Standards and Practices in Hungary", Resolution of 3 July.

- Gilardi, F. and M. Maggetti (2010), “The Independence of Regulatory Authorities”, in: D. Levi-Faur (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*, Edward Elgar Publishing.
- Global Competition Review (2013), *Rating Enforcement 2013*, Law Business Research Ltd.
- Harasztosi, P. (2011), “Growth in Hungary 1994-2008: The Role of Capital, Labour, Productivity and Reallocation”, MNB Working Papers, No. 12, Magyar Nemzeti Bank.
- Havrylchuk, O. (2012), “Ensuring Stability and Efficiency of the Hungarian Financial Sector”, OECD Economics Department Working Papers, No. 959, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k98rwrz1gvj-en>.
- IEA (2011), *Energy Policies of IEA Countries: Hungary 2011*, International Energy Agency, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098237-en>.
- IMF (2013a), “2013 Spillover Report”, International Monetary Fund, July.
- IMF (2013b), “Hungary: Selected Issues Paper”, IMF Country Report, No. 13/86, International Monetary Fund, March.
- IMF (2013c), *Case Studies of Fiscal Councils – Function and Impact*, International Monetary Fund.
- Jenkins, S.P., J. Micklewright and S.V. Schnepf (2008), “Social Segregation in Secondary Schools: How does England Compare with Other Countries?”, *Oxford Review of Education*, Vol. 34, No. 1, Routledge.
- Kertesi, G. and J. Köllő (2003), “Fighting ‘Low Equilibria’ by Doubling the Minimum Wage? Hungary’s Experiment”, IZA Discussion Paper, No. 970, Institute for the Study of Labour.
- Kierzenkowski, R. (2012), “Towards a More Inclusive Labour Market in Hungary”, OECD Economics Department Working Papers, No. 960, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k98rwqw3v8q-en>.
- Ministry for National Economy (2012), “Nemzeti T kepiac Fejlesztési Program”, (National capital market development programme), internal working document.
- MNB (2013), *Report on Financial Stability*, Magyar Nemzeti Bank, May.
- MNB (2012), *Report on Financial Stability*, Magyar Nemzeti Bank, November.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- OECD (2013a), *Taxing Energy Use: A Graphical Analysis*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183933-en>.
- OECD (2013b), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.
- OECD (2013c), *OECD Communications Outlook 2013*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/comms_outlook-2013-en.
- OECD (2012a), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>.
- OECD (2012b), *OECD Economic Surveys: Hungary 2012*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264127272-en>.
- OECD (2012c), *OECD Economic Surveys: Spain 2012*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2012-en.
- OECD (2011a), “G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection”, Task Force on Financial Consumer Protection of the OECD Committee on Financial Markets, October.
- OECD (2011b), *Doing Better for Families*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en>.

- OECD (2010a), PISA 2009 Results: Overcoming Social Background – Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II), PISA, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091504-en>.
- OECD (2010b), Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services, OECD Studies on Water, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264083608-en>.
- OECD (2009), OECD Principles for Integrity in Public Procurement, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056527-en>.
- OECD (2008), OECD Environmental Performance Reviews: Hungary 2008, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264049284-en>.
- OECD and WTO (2013), OECD-WTO Trade in Value Added (TiVA), Country Notes, May, www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm.
- REKK (2010), Hungarian Energy Market Report, No. 4, Regional Centre for Energy Policy Research, Corvinus University of Budapest.
- Rodrik, D., A. Subramanian and F. Trebbi (2004), “Institutions Rule: the Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development”, *Journal of Economic Growth*, Vol. 9, No. 2, Springer, <http://dx.doi.org/10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85>.
- TÁRKI (2013), “Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban” (Inequality and polarisation of the Hungarian society), TÁRKI Monitor Jelentések 2012, www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2012_teljes.pdf.
- Thatcher, M. (2005), “The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe”, *Governance*, Vol. 18, No. 3, Wiley, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00280.x>.
- Transparency International (2013), “Észrevételek A Közbeszerzési Törvény Módosításához” (Comments on the amendment of the Public Procurement Act), www.transparency.hu/uploads/docs/kbt_eszrevetelek.pdf.
- Venice Commission (2013), “Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session”, European Commission for Democracy through Law, 14-15 June, Venice.
- World Bank and IFC (2013), *Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, World Bank and International Finance Corporation.
- World Economic Forum (2013), *The Global Competitiveness Report 2013-2014*.

Annexe A1

Progrès des principales réformes structurelles

Cette annexe passe en revue les mesures prises depuis la publication de la dernière Étude (mars 2012) eu égard aux principales recommandations des Études précédentes. Les nouvelles recommandations formulées dans la présente Étude figurent dans la section Évaluation et recommandations.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
A. Politique budgétaire	
Assurer une répartition équilibrée de la charge du redressement budgétaire au moyen des mesures suivantes : soumettre les allocations familiales à des conditions de ressources, restaurer le crédit d'impôt pour l'emploi, adopter un abattement forfaitaire sur le revenu imposable, abandonner le projet de réduction du taux effectif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les contribuables gagnant plus que le revenu moyen, augmenter les impôts sur la propriété en ciblant les contribuables aisés.	En 2013, le plafonnement des cotisations de retraite des salariés a été supprimé et des baisses ciblées de cotisations sociales introduites entre autres pour les travailleurs peu qualifiés. À compter de 2014, si l'avantage fiscal pour enfant à charge est supérieur au montant de l'impôt sur le revenu, situation qui concerne généralement des familles modestes, il pourra être déduit des cotisations de sécurité sociale.
Assujettir toutes les prestations de retraite à l'impôt sur le revenu.	Aucune mesure prise.
Réduire l'exposition de la dette publique aux prêts en devises et rallonger l'échéance de la dette. Pour faciliter les émissions en forint, diversifier les souscripteurs potentiels en développant le troisième pilier des retraites.	La part des emprunts en devises dans la dette de l'État a été ramenée de 49,5 % fin 2011 à 39,2 % en septembre 2013.
Accroître les effectifs du conseil budgétaire et le doter de ressources plus importantes. Révoquer son droit de veto sur les lois de finances.	Le conseil budgétaire a vu ses moyens renforcés grâce au recrutement de personnel et à la mise en place d'un réseau d'experts.
Adopter la budgétisation pluriannuelle avec des objectifs de déficit appuyés sur des prévisions de croissance réalistes et sur des mesures précises destinées à atteindre ces objectifs	Un cadre de budgétisation à moyen terme a été introduit fin 2013, dans lequel devront être indiqués les niveaux de recettes et de dépenses publiques prévus pour les trois années suivant l'exercice budgétaire en cours pour les différents niveaux d'administration.
Renoncer au principe liant les pouvoirs de la Cour constitutionnelle au niveau du ratio d'endettement.	Aucune mesure prise.
B. Politiques financières	
Cibler les programmes de restructuration de la dette sur les emprunteurs surendettés présentant des taux élevés de remboursement par rapport à leurs revenus et/ou un patrimoine négatif.	Aucune mesure prise.
Remplacer la taxe exceptionnelle sur les banques par une taxe entraînant moins de distorsions.	La taxe sur les banques est devenue permanente. À compter de 2013, la taxe sur les sociétés d'assurance est remplacée par un impôt indirect sur les primes d'assurance hors assurance vie (taxe sur les assurances).

RECOMMANDATIONS ANTÉRIEURES	MESURES PRISES ET ÉVALUATION ACTUELLE
Pour éviter la modification unilatérale des contrats par les banques, étendre à tous les prêts les règles de transparence relatives à la fixation des taux d'intérêt fixes ou révisables.	Une loi sur la transparence des taux d'intérêt est entrée en application en avril 2012, mais elle ne s'applique pour l'essentiel qu'aux prêts hypothécaires souscrits à partir de cette date.
Accroître le provisionnement des prêts restructurés (même sans arriérés).	Les banques ont augmenté leurs provisions sur les prêts restructurés productifs dans le secteur des entreprises, mais beaucoup moins dans celui des ménages du fait des garanties.
Consolider le registre du crédit en supprimant les possibilités de dérogation pour les emprunteurs ayant des antécédents de crédit positifs et en allongeant la durée de conservation des données.	La couverture du registre du crédit a été considérablement étendue en avril 2012 avec l'inclusion des emprunteurs ayant des antécédents de crédit positifs, lesquels peuvent néanmoins demander de ne plus y figurer une fois leur emprunt remboursé. Aucune autre mesure n'a été prise.
C. Politiques du marché du travail	
Restructurer le programme de travaux publics en vue de développer plus largement l'offre de services de formation et de perfectionnement.	De nouveaux programmes de formation axés sur l'agriculture et les compétences professionnelles de base ont été lancés avec l'aide financière de l'UE. Ils accueilleront environ 30 % des participants au programme de travaux publics début 2014.
Limiter les motifs pouvant être retenus par les employeurs pour refuser l'emploi à temps partiel et instaurer un droit de retour automatique au temps plein.	En vertu du nouveau code du travail, l'autorisation de travail à temps partiel est accordée de plein droit aux mères jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant ou en cas de reprise d'activité après un congé de maternité. Le travail à temps partiel et d'autres formes d'aménagement du temps de travail sont subventionnés avec l'aide de l'UE.
Élaborer une stratégie d'activation globale conjuguant formation continue, perfectionnement des compétences et accompagnement vers l'emploi pour les bénéficiaires de pensions d'invalidité arrivant en fin de droits.	Des services de réadaptation intégrant les dimensions médicale, professionnelle, éducative et sociale ont été mis en place grâce aux financements de l'UE. Les employeurs peuvent bénéficier d'exonérations de charges sociales et de subventions salariales.
Réduire la durée du congé parental.	Les parents retournant au travail après un an d'interruption (au lieu de deux auparavant) cumuleront les allocations parentales à leur salaire.
D. Education (et formation continue)	
Promouvoir l'alternance entre études et formation en cours d'emploi par le biais de programmes d'apprentissage et de stages obligatoires.	Dans le domaine de la formation professionnelle, il est prévu d'augmenter le temps consacré aux compétences professionnelles, notamment dans les entreprises. Une enveloppe de 8,5 milliards HUF financée par les fonds de l'UE a été débloquée pour subventionner l'apprentissage.
Promouvoir la formation continue en créant des comptes de formation individuels et en incitant les travailleurs peu qualifiés à participer au moyen de subventions publiques.	Des formations en langues étrangères et en technologies de l'information financées par l'UE ont été mises en place à l'intention principalement des adultes non qualifiés. Au cours de la période de 12 mois allant jusqu'à septembre 2013, 70 000 adultes y ont participé, dont la moitié sont allés jusqu'au bout du cycle proposé.
Mettre en place des services de qualité pour l'accueil et l'éducation des enfants de moins de 3 ans. Accroître la prise en charge des enfants Roms dans des structures d'enseignement préscolaire de qualité.	La préscolarisation sera obligatoire pour les enfants de plus de 3 ans à partir de 2015. Des programmes financés avec l'aide de l'UE ont été lancés pour développer les structures d'accueil et d'éducation pour les enfants d'âge préscolaire.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
Apporter un soutien scolaire aux enfants en difficulté.	Plusieurs programmes ont été mis sur pied : un programme de formation spécialement destiné aux élèves en difficulté (« Bridge »), un programme de bourses et de tutorat financé par l'UE pour les élèves entre le 7 ^e niveau et la 1 ^{ère} année d'université et issus de milieux défavorisés, et un programme de soutien extrascolaire (« TANODA »).
Encourager la mixité entre élèves Roms et non Roms au sein des établissements et entre les établissements.	Depuis 2012, le taux d'élèves défavorisés par école ne doit pas dépasser la moyenne dans la zone concernée plus 15 points de pourcentage.
Fusionner les établissements de formation professionnelle et les établissements secondaires professionnels.	Au cours des cinq dernières années, 85 % des établissements de formation professionnelle ont été fusionnés avec des établissements secondaires professionnels à des fins administratives. Le cycle de transition entre la fin de la formation professionnelle et les études supérieures a été ramené de trois à deux ans.
E. POLITIQUES DE LA SANTÉ	
Fixer des rémunérations adéquates pour maintenir les professionnels de santé dans le système.	Les salaires des professionnels de la santé ont été augmentés d'environ 10 % à 15 % en moyenne en 2012.
Unifier le financement des dépenses d'investissement et des coûts récurrents pour les prestataires de santé.	Aucune mesure prise.
Veiller à ce que la restructuration des établissements hospitaliers facilite la réaffectation des ressources en faveur des services ambulatoires et des soins de longue durée.	Certaines ressources ont pu être réaffectées au financement des services ambulatoires.
Décourager avec fermeté les paiements informels en demandant des sanctions judiciaires.	Les possibilités de poursuites judiciaires pour acceptation de paiements informels ont été élargies, mais ces paiements restent légaux s'ils sont autorisés par l'employeur.
Faciliter l'acquisition des droits d'exercice et, à terme, les supprimer purement et simplement afin de faciliter l'arrivée de jeunes généralistes dans le système.	Une enveloppe a été affectée au financement d'aides destinées aux jeunes généralistes pour l'achat d'un cabinet et d'équipements médicaux (67 généralistes en ont bénéficié en 2012).
Encourager l'exercice de groupe dans le secteur des soins primaires.	Aucune mesure prise.
Assurer un suivi étroit de la prescription et de la délivrance des médicaments au moyen des fichiers électroniques centralisés.	Aucune mesure prise.
Déléguer certaines tâches simples habituellement accomplies par les médecins à des professionnels de santé moins qualifiés, en améliorant leur formation et augmentant leur nombre.	Dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle, la formation de certains professionnels de santé (les infirmières psychiatriques, par exemple) a été étendue.

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR), qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays.

La situation économique et les politiques de la Hongrie ont été évalués par le Comité le 11 décembre 2013. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 20 décembre 2013.

Le projet de rapport du Secrétariat a été préparé pour le Comité par Álvaro Pina et Stéphane Sorbe sous la direction de Pierre Beynet. La recherche statistique a été assurée par Desney Erb. Cette Étude a également bénéficié de la collaboration de Gábor Horváth, détaché du Ministère de l'Économie Nationale de Hongrie.

L'Étude précédente de la Hongrie a été publiée en mars 2012.

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :

M. Pierre Beynet (courriel : pierre.beynet@oecd.org,
tél. : +33 1 45 24 96 35) ; ou
M. Álvaro Pina (courriel : alvaro.pina@oecd.org,
tél. : +33 1 45 24 88 11); ou
M. Stéphane Sorbe (courriel : stephane.sorbe@oecd.org,
tél. : +33 1 45 24 18 38).

Voir également <http://www.oecd.org/eco/études/Hongrie>.

Comment obtenir cette publication

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne : www.oecd.org/librairie.

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.oecdilibrary.org.

Lectures complémentaires

Études économiques : *Les Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/librairie.

Perspectives économiques de l'OCDE : Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.

Réformes économiques : Objectif croissance : Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/economie/objectifcroissance.

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco-fr.

Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE : www.oecd.org/eco/workingpapers.

Travail de l'OCDE sur la Hongrie : www.oecd.org/Hongrie.