

**Études économiques  
de l'OCDE**

# Hongrie

ÉCONOMIE

OCDE



**Volume 2002/10 – Juin**

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

**ÉTUDES  
ÉCONOMIQUES  
DE L'OCDE  
2001-2002**

**Hongrie**



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Published also in English

© OCDE 2002

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

# Table des matières

<b>Évaluation et recommandations</b>	9
<b>I. Évolution récente et perspectives</b>	23
Vue d'ensemble	23
La croissance du PIB se ralentit	25
La situation du marché du travail cesse de s'améliorer	30
Le forint s'est stabilisé et la désinflation a repris	35
Amélioration du solde extérieur	37
Perspectives à court terme	42
<b>II. Gestion macroéconomique</b>	47
Politique monétaire	47
Politique budgétaire	61
<b>III. Améliorer la gestion des dépenses publiques</b>	71
La Hongrie demeure un pays où la fiscalité est relativement lourde et les dépenses relativement élevées	71
Les procédures budgétaires doivent être encore renforcées	76
Les problèmes posés par la réaffectation des ressources dans une perspective à moyen terme : le cas des infrastructures	97
Les structures existant pour la fourniture des services pourraient être sensiblement améliorées : le cas de l'éducation	102
Recommandations d'action et résumé	107
<b>IV. Renforcer la croissance économique grâce aux politiques structurelles</b>	111
Les performances économiques remarquables de la Hongrie sont le fruit de réformes structurelles audacieuses...	111
... qui devraient être poursuivies	111
Marchés de produits	115
Le secteur de l'IDE	118
Les marchés de capitaux	129
Problèmes du marché du travail	136
Problèmes du secteur public	146
Notes	152

Glossaire	169
Bibliographie	170
<i>Annexes</i>	
I. Ajustements apportés par l'OCDE aux comptes SFP en Hongrie	175
II. La croissance de la productivité en Hongrie : tendances générales	177
III. Chronologie économique	179
<b>Liste des encadrés</b>	
1. Production potentielle et différents scénarios de rattrapage	45
2. Incidence de l'adhésion à l'UE et à l'UEM sur les politiques monétaire et budgétaire	48
3. Le ciblage de l'inflation	50
4. La mesure de l'orientation budgétaire	62
5. Les trois composantes du budget consolidé des administrations publiques en 2001	66
6. Fonds extra-budgétaires	77
7. Le calendrier de la préparation du budget	85
8. Règles régissant les emprunts des collectivités locales	92
9. Subventions de l'administration centrale pour le financement des services fournis au niveau local	94
10. Développement du réseau routier dans le cadre du Plan Szechenyi	99
11. Améliorer la gestion des dépenses publiques	108
12. Anciennes et nouvelles incitations à l'investissement	121
13. Quelle est l'ampleur des réserves de main-d'œuvre ?	137
14. Incidence de l'augmentation du salaire minimum	141
15. Mesures récentes pour promouvoir l'activité et l'emploi	142
<b>Liste des tableaux</b>	
1. Produit intérieur brut trimestriel	26
2. Le compte des ménages	27
3. Produit intérieur brut trimestriel par secteur	29
4. Augmentations de salaires, recommandées et effectives	32
5. Balance des opérations courantes	40
6. Balance des paiements : comptes financiers	41
7. Balance des paiements : flux de capitaux	41
8. Prévisions à court terme	43
9. Différentes prévisions à moyen terme	46
10. Facteurs d'incertitude pesant sur l'évolution de l'IPC	55
11. Monnaie et crédit	60
12. Comptes des administrations publiques, base OCDE	63
13. Recettes et dépenses consolidées des administrations publiques, base OCDE	65
14. Comptes non consolidés de l'administration centrale, dans l'optique des SFP	66
15. Solde des caisses de sécurité sociale, dans l'optique des SFP	67
16. Comptes des collectivités locales, dans l'optique des SFP	68
17. Dette brute des administrations publiques	70
18. Progression et risques des garanties de prêts	79
19. Dépenses de certaines sociétés publiques	81
20. Différences entre les comptes sur la base de la trésorerie et les comptes sur la base de l'exercice	82
21. Dépenses fiscales	83

22. Aides de l'État	84
23. Le rôle croissant des impôts locaux	91
24. Responsabilités des collectivités locales en matière de services publics	94
25. Personnel enseignant et non enseignant dans le secteur de l'éducation	105
26. Surveillance structurelle : principaux domaines	113
27. Entreprises gérées par l'APV, par secteur	116
28. Indicateurs économiques du secteur des entreprises non financières	119
29. Apports d'investissement direct étranger	120
30. Incitations fiscales	120
31. Niveau d'instruction et origine ethnique	144
32. Structure de la fiscalité par catégorie d'impôt	148

### Liste des graphiques

1. Performance macroéconomique	24
2. L'écart de richesse et ses composants	25
3. Morosité du secteur privé	28
4. Estimation de la croissance potentielle et de l'écart entre la production effective et la production potentielle	30
5. Emploi, chômage et population active	31
6. Productivité, salaires et indicateurs de compétitivité	34
7. Taux d'activité dans différents pays	35
8. Inflation	36
9. Performance commerciale	37
10. Les chiffres du commerce extérieur – statistiques douanières et données de la balance des paiements	38
11. Déficit cumulé de la balance courante	39
12. Le forint dans sa marge de fluctuations	52
13. Interventions sur le taux de change	53
14. Taux directeurs et primes de risque	57
15. Conditions monétaires	58
16. Courbe de rendement	59
17. Dépenses publiques	72
18. Dépenses des administrations publiques par catégorie économique	74
19. Principales composantes des dépenses primaires des administrations publiques	75
20. Emploi et salaires dans le secteur public	76
21. Hypothèses macroéconomiques retenues dans les prévisions budgétaires	88
22. Les dépenses d'éducation par élève sont conformes à la richesse nationale mais sont financées plus qu'ailleurs par le secteur public	103
23. Productivité : taux de croissance et niveaux	112
24. Emploi et production dans le secteur des entreprises non financières	124
25. Prix de l'énergie : comparaison internationale	127
26. Tarifs des télécommunications	130
27. Internet = Prix d'accès et hôte	131
28. Crédits par secteur	132
29. Liquidité de la Bourse de Budapest	134
30. Trois mesures du chômage	138
31. L'augmentation du salaire minimum et son incidence sur la structure des salaires	140
32. Pression fiscale globale dans les pays de l'OCDE	147

STATISTIQUES DE BASE DE LA RÉPUBLIQUE DE HONGRIE  
2001

**LE PAYS**

Superficie (km <sup>2</sup> )	93 036
Superficie agricole (km <sup>2</sup> )	44 998

**LA POPULATION**

Population (en milliers, fin d'année)	10 005	Grandes villes (milliers d'habitants) :	
Population urbaine (en pourcentage de total)	64	Budapest	1 812
Population rurale (en pourcentage de total)	36	Debrecen	204
Population prévue en 2005 (1995 = 100)	96	Miskolc	172
Emploi (milliers)	3 803	Emploi par secteur (pourcentage de total) :	
Taux de chômage (pourcentage de la population civile active)	5.8	Agriculture	6
Taux d'activité des personnes âgées de 15 à 64 ans	60.2	Industrie	35
		Services	59

**LE PARLEMENT**

Nombre de sièges	386
Nombre de partis politiques (élections d'avril 2002)	4
Pourcentage des sièges détenus par la coalition au pouvoir	51
Prochaines élections	2006

**LA PRODUCTION**

PIB (HUF milliard, aux prix courants)	14 876
PIB par tête (au PPA courant en USD)	13 232
Consommation (privée, en pourcentage du PIB)	52
Formation brute de capital fixe (en pourcentage du PIB)	22

**LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

Solde du budget du gouvernement central (en pourcentage du PIB)	-2.8
Recettes des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	44.1
Solde des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	-5.2

**LE COMMERCE EXTÉRIEUR**

Exportations de biens et services (en pourcentage du PIB)	60
Importations de biens et services (en pourcentage du PIB)	63
Réserves officielles (moyenne, or inclu, DTS milliard)	9
Dette extérieure brute totale (euros milliards)	38
Dette extérieure brute totale (en pourcentage du PIB)	65

**LA MONNAIE**

Forints par euro :		Forints par USD :	
Moyenne, 2001	256.68	Moyenne, 2001	286.54
Fin mars 2002	243.50	Fin mars 2002	279.18



*Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays Membres.*

•

*La situation économique et les politiques de la Hongrie ont été évaluées par le Comité le 28 mars 2002. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 24 avril 2002.*

•

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Rauf Gönenç et Jaromir Cekota sous la direction de Andreas Wörgötter.*

•

*L'étude précédente des Pays-Bas a été publiée en novembre 2000.*

## Évaluation et recommandations

*La croissance économique s'est moins ralentie que dans les autres petits pays de l'OCDE...*

Depuis 1997, la croissance économique de la Hongrie s'est établie en moyenne à 4½ pour cent, et elle a bien résisté en 2001, à près de 4 pour cent. L'économie a été touchée par l'affaiblissement de la conjoncture internationale, les exportations et l'investissement privé accusant une forte décélération. Mais cette dégradation a été largement compensée par la très nette détente de la politique budgétaire, équivalant à près de 2½ pour cent du PIB, et par la forte progression des salaires réels, au taux de 8 pour cent, qui ont eu pour effet conjugué de stimuler la construction d'infrastructures publiques, le logement et la consommation privée. Le chômage est tombé en dessous de 6 pour cent, et le plein emploi continue de régner en Hongrie occidentale et dans la région de Budapest. Les prix intérieurs ont été soumis à de fortes poussées à la hausse, comme en témoigne le taux d'inflation légèrement supérieur à 10 pour cent des prix des produits n'entrant pas dans les échanges internationaux. L'appréciation de la monnaie a cependant exercé des pressions à la baisse sur les prix des importations qui, conjuguées à l'évolution favorable des prix des produits alimentaires et de l'énergie, ont permis de ramener la hausse des prix à la consommation à moins de 7 pour cent à la fin de l'année. La balance courante a continué de s'améliorer en raison d'une nette augmentation des recettes au titre du tourisme. Le déficit des opérations courantes – 2.1 pour cent du PIB en comptabilité de trésorerie et 5.9 pour cent en comptabilité d'exercice selon les estimations de l'OCDE – a été dans une large mesure financé par des entrées d'IDE et par les bénéfices réinvestis d'entreprises étrangères. Rapportée au PIB, la dette extérieure totale brute ne s'en est pas moins maintenue au niveau relativement élevé de 65 pour cent.

***... mais les pénuries existant sur le marché du travail pourraient de plus en plus limiter les possibilités de croissance future***

Outre la baisse du taux de chômage recensé, de nouvelles tensions semblent apparaître sur les marchés du travail. Dans le passé, l'existence d'une population active qualifiée rémunérée à des taux de salaire internationalement compétitifs a été l'un des principaux facteurs attirant les investissements étrangers en Hongrie, et a en outre largement contribué à stimuler l'investissement intérieur. A l'heure actuelle, les qualifications et les compétences les plus demandées par les entreprises commencent à manquer, ce qui risque de freiner la croissance potentielle dans les années à venir. Parallèlement, les taux d'activité des groupes peu qualifiés de la population active demeurent très faibles. A l'intérieur de cette catégorie, les personnes âgées semblent de plus en plus incapables de réintégrer le marché du travail au niveau actuel des coûts de main-d'œuvre (qui incluent des impôts régressifs sur le travail). Elles se retirent donc de la population active, la Hongrie étant de ce fait le pays de l'OCDE où le taux d'activité des individus peu qualifiés est le plus bas. Il en résulte un fossé entre les personnes effectivement employées et dont la productivité augmente rapidement, et les inactifs. Face à ce dualisme du marché du travail, les efforts d'amélioration des qualifications doivent être intensifiés et les autorités doivent prendre des mesures plus déterminées pour accroître la demande de travailleurs peu qualifiés, notamment en réduisant les lourdes cotisations de sécurité sociale.

***Les résultats économiques devraient s'améliorer tout au long de l'année 2002 et au-delà***

Pour l'avenir, l'impulsion donnée par la reprise internationale sera tempérée par le moindre dynamisme de la demande intérieure, de sorte que la croissance sera plus largement assise. Selon les prévisions du Secrétariat, l'investissement privé et les exportations resteront peu soutenus pendant le premier semestre de 2002 mais devraient se raffermir pendant les six mois suivants sous l'effet d'un redressement de la demande étrangère. Dans le même temps, les investissements publics d'infrastructure ainsi que les investissements dans le secteur du logement aidé par l'État pourraient s'accélérer, certains crédits affectés à l'exercice 2001 ayant été reportés. Compte tenu néanmoins de l'augmentation de l'épargne de précaution et de la plus grande modération des emprunts des ménages, enclins à plus de prudence, la consommation devrait pro-

gresser plus lentement qu'en 2001. Globalement, en 2002, le taux de croissance pourrait légèrement baisser pour s'établir à 3.5 pour cent. Pour les années suivantes, les réductions prévues du déficit des administrations publiques indiquent le retour opportun à une politique budgétaire moins expansionniste. Le ralentissement de l'activité qui commence à se manifester pourrait être partiellement effacé en 2003 grâce à une reprise tirée par les exportations, le taux de croissance remontant alors au-dessus de 4 pour cent, soit un niveau légèrement supérieur au taux potentiel estimé.

***Le principal risque est qu'une progression excessive des salaires associée à la bonne tenue du forint ne compromette la compétitivité***

La principale menace pour la croissance future pourrait venir d'un éventuel emballement de la progression des salaires et de la dégradation de la compétitivité qui en serait le corollaire. La croissance des salaires réels dans le secteur soumis au jeu de la concurrence avait atteint le taux de 6½ pour cent en 2001, en raison d'un relèvement de 57 pour cent du salaire minimum, d'une vive progression des rémunérations dans le secteur public, et de fortes anticipations inflationnistes au premier semestre de l'année qui ont entraîné d'importantes augmentations contractuelles des salaires. Le rythme de hausse des rémunérations pourrait demeurer rapide en 2002 en raison d'un nouveau relèvement du salaire minimum et de l'augmentation attendue de 19 pour cent des traitements dans le secteur public. Cette dernière mesure résulte de la volonté du gouvernement d'assurer pendant le peu de temps disponible avant la fin de l'actuel cycle électoral la parité des gains entre travailleurs du secteur public et du secteur privé ayant un niveau d'instruction comparable. Les hausses de salaires dans le secteur privé pourraient être moins rapides qu'en 2001, mais la croissance globale des rémunérations, conjuguée à l'appréciation du taux de change, pourrait bien poser des problèmes jusque-là inconnus sur le plan de la compétitivité. En 2001, le résultat net des fortes augmentations de salaires, de l'appréciation du taux de change en termes nominaux et de la réduction plus ou moins compensatoire des taux de cotisation à la sécurité sociale a été une appréciation proche de 9 pour cent du taux de change réel sur la base des coûts unitaires de main-d'œuvre. Même si

cette hausse doit être mise en regard de la dépréciation antérieure beaucoup plus importante (plus de 50 pour cent entre 1994 et 2000), les producteurs hongrois pourraient se trouver confrontés à une concurrence de plus en plus vive aussi bien sur le marché intérieur que sur leurs marchés d'exportation. Les menaces qui pèseraient alors sur les exportations et sur les investissements des entreprises pourraient avoir une incidence négative sur la croissance du PIB.

***La politique  
monétaire est  
orientée vers  
la mise en place  
d'un régime  
crédible  
de ciblage  
de l'inflation...***

Un nouveau régime monétaire est en vigueur depuis le milieu de 2001. Le système de parité ajustable a été abandonné et le forint fluctue désormais à l'intérieur d'une plus large fourchette, ce qui permet aux autorités monétaires de durcir leur action conformément à leurs ambitieux objectifs de désinflation. Le changement de régime s'inscrit dans la volonté déclarée des autorités de participer à l'Union monétaire européenne aussitôt que possible après l'adhésion de la Hongrie à l'UE. Les premiers résultats du nouveau système sur le plan de la désinflation ont été encourageants, l'objectif de  $7 \pm 1$  pour cent fixé pour la hausse des prix à la consommation à la fin de l'année 2001 ayant été facilement atteint. La monnaie s'est rapidement appréciée et a fluctué entre 7 et 11 pour cent au-dessus de sa parité centrale pendant les six derniers mois de 2001, rendant par là même plus sensibles les effets de la décélération des prix internationaux. Néanmoins, les pressions exercées sur les prix intérieurs sont restées fortes, et la hausse des prix des produits n'entrant pas dans le commerce international s'est poursuivie au rythme moyen de 11 pour cent par an. La Banque centrale a réussi à développer sa stratégie de communication et a commencé à modifier les anticipations inflationnistes des marchés conformément à ses objectifs. Les objectifs futurs concernant l'inflation sont ambitieux –  $\pm 1$  pour cent autour de 4.5 pour cent à la fin de 2002 et autour de 3.5 pour cent à la fin de 2003. Les pressions latentes sur les salaires, les effets de prix liés au rattrapage de la productivité (effet Balassa-Samuelson, estimé à 1-2 pour cent au-dessus de l'inflation dans les partenaires commerciaux de l'Union européenne) et les effets inflationnistes attendus de la reprise internationale pourraient rendre nécessaire un durcissement de la politique monétaire en 2002 et au-delà.

***... qui exige  
le strict respect  
des objectifs  
d'assainissement  
budgétaire***

Pour que ce durcissement demeure aussi modéré que possible et pour éviter une trop forte appréciation du taux de change, qui entraverait la croissance, les autorités budgétaires devront agir avec prudence. Dans le contexte du ralentissement de la conjoncture internationale et du cycle électoral (les élections général d'avril étant suivies par des élections municipales dans l'ensemble du pays à l'automne 2002), l'effet expansionniste du budget a représenté 2½ pour cent du PIB en 2001, ce qui a porté le déficit budgétaire estimé par l'OCDE dans l'optique du SCN à plus de 5 pour cent du PIB ; un relâchement supplémentaire équivalant à 0.7 pour cent du PIB est attendu en 2002. Il importera d'éviter tout nouvel assouplissement pendant l'exécution de ce budget. L'orientation budgétaire devrait ensuite devenir plus restrictive en 2003 conformément aux grandes lignes exposées dans le programme économique à moyen terme soumis à la Commission européenne. En respectant strictement les objectifs budgétaires annoncés dans le programme de préadhésion, les autorités éviteraient des tensions lourdes de conséquences entre les politiques budgétaire et monétaire. L'assainissement des finances publiques devrait être facilité par la quasi-stabilisation de la dette publique (à moins de 60 pour cent du PIB) et par les effets ainsi exercés sur le service de la dette, mais il exigera en outre une réduction des dépenses primaires, dont on prévoit qu'elles passeront de 44.2 pour cent du PIB en 2001 à 41.5 pour cent en 2004. Il est essentiel que ces plans d'assainissement soient respectés.

***Les dépenses  
publiques et  
la charge fiscale  
doivent être  
révisées en baisse***

La réalisation des objectifs budgétaires prévus à court et moyen terme, ainsi que les politiques de réduction des dépenses et des prélèvements fiscaux à plus long terme, exigent une réforme en profondeur des dépenses publiques. Il est essentiel de réduire les dépenses en longue période, le poids de la pression fiscale – 39 pour cent du PIB (2001) – pouvant entraver la croissance potentielle, tandis qu'il faut alléger encore l'imposition du travail, également élevée, pour accroître le taux d'activité et l'emploi. Néanmoins, cette réduction posera un véritable dilemme : les priorités nationales et les règles d'adhésion à l'UE impliquent d'importantes dépenses nouvelles au titre des infrastructures, de la santé publique, de l'éducation et de la

protection de l'environnement, dépenses qui ne pourront être financées qu'en comprimant plus sévèrement les dépenses à d'autres postes du budget. Pour que la réforme requise des dépenses publiques soit menée à bien, il faudra que les priorités de dépenses à moyen terme soient plus clairement définies, que l'on améliore et que l'on rende internationalement comparables les indicateurs de l'orientation budgétaire, que l'on contienne les dépenses hors budget des institutions quasi budgétaires, et que l'on rende plus efficiente la fourniture des services publics.

***Il faudrait imposer de stricts plafonds pluriannuels aux dépenses***

Les ponctions concurrentes et de plus en plus fortes exercées sur les ressources publiques, notamment du fait des nouvelles priorités exposées ci-dessus, compliquent la mise en œuvre de la rigueur budgétaire. Si l'on en juge d'après l'expérience d'autres pays de l'OCDE, un strict plafonnement pluriannuel des dépenses sur la base de prévisions prudentes concernant la croissance et l'inflation devrait assurer la rigueur budgétaire nécessaire pour faire face aux dangers de cette situation. Il faudrait clairement annoncer au début de chaque législature les priorités budgétaires à moyen terme ainsi que les cadres pluriannuels de dépenses, et les respecter scrupuleusement pour donner la crédibilité nécessaire à ces mesures de plafonnement. Leur viabilité dépendra essentiellement d'une réforme effective des programmes individuels de dépenses dans un souci d'efficience.

***L'orientation budgétaire devrait être conforme aux normes internationales***

La modernisation de la gestion budgétaire a fait d'importants progrès, mais la base comptable permettant le suivi des comptes des administrations publiques devrait être améliorée. Les efforts actuellement engagés pour établir une comptabilité d'exercice conformément aux normes SEC 95 devraient être accélérés et menés à leur terme, et ces normes devraient être utilisées non seulement dans les relations avec l'UE et les partenaires internationaux de la Hongrie mais aussi pour assurer la surveillance interne – notamment parlementaire – de la politique budgétaire. De plus, les dépenses des institutions hors budget devraient être plus précisément reflétées dans les comptes publics, conformément aux conventions comptables et aux directives des organismes internationaux (EUROSTAT a récemment

insisté à nouveau sur la nécessité d'inclure les dépenses au titre de la construction routière dans le budget des administrations publiques). Les dettes et les garanties d'emprunt des institutions hors budget devraient être suivies de près, et les efforts engagés pour mieux mesurer la dette publique devraient être menés à leur terme en faisant figurer les engagements hors budget dans les comptes de l'État.

### ***Les dépenses hors budget devraient être limitées***

Les institutions quasi budgétaires, dont les emprunts et les dépenses se reflètent très imparfaitement dans les comptes des administrations publiques, jouent un rôle grandissant dans les finances de l'État. La Banque hongroise de développement (MFB) a été chargée du financement de la construction routière et de certains autres programmes inscrits dans le plan économique national (« Plan Szechenyi »), cependant que la Société hongroise de privatisation et de gestion des biens de l'État (APV) détient 162 sociétés contrôlées par l'État, sociétés dans lesquelles elle exerce les droits d'actionnaire. Il existe aussi de nombreux autres holdings municipaux de plus petite taille, qui jouent des rôles quasi budgétaires au niveau local. Les entreprises publiques qui ont des objectifs davantage définis par les pouvoirs publics que guidés par la recherche de profits devraient aussi être considérées comme des institutions quasi budgétaires.. Considérés globalement, ces établissements absorbent un fort pourcentage des ressources publiques, les dépenses annuelles totales de MFB, APV et MAV (la compagnie des chemins de fer hongrois) représentant actuellement plus du tiers des dépenses de l'administration centrale. Il faudrait que les activités de ces institutions qui leur sont dictées par les pouvoirs publics soient clairement précisées et consolidées dans les comptes des administrations publiques. Les institutions chargées d'activités hors budget, ainsi que leurs filiales, devraient faire l'objet d'un strict contrôle financier, et ces établissements devraient recourir à des adjudications pour l'attribution de leurs programmes de marchés publics. Dans le même temps, leurs investissements s'inscrivant dans une perspective à long terme, il faudrait leur fixer des horizons de planification et de financement éloignés dans le contexte de priorités nationales explicites et des cadres budgétaires pluriannuels correspondants.



***Il faudrait améliorer l'efficacité de la fourniture des services publics par une réforme faisant intervenir tous les niveaux d'administration***

L'organisation de l'offre de services publics, qui est l'un des principaux consommateurs de ressources budgétaires, devrait également être améliorée. A l'heure actuelle, les services publics, y compris les services très spécialisés de santé et d'éducation, sont assurés de manière très fragmentée par un grand nombre de collectivités locales. La séparation du financement central et de la fourniture locale des services résulte du souci de promouvoir la démocratie au niveau local. Les mécanismes de financement sont fondés sur des critères objectifs et sont transparents, mais le système de prestations souffre d'inerties au niveau de l'organisation. Les principaux problèmes tiennent aux sureffectifs et à la faible efficacité technique de l'offre de services, et il serait bon de voir s'il convient que cette offre soit aussi dispersée que c'est actuellement le cas. La responsabilité de certains de ces services pourrait être regroupée à un niveau intermédiaire, entre l'administration centrale et les collectivités locales, et l'on devrait procéder à des évaluations comparatives pour juger de l'efficacité des services, et – lorsque cela est possible – faire jouer la concurrence entre les unités prestataires. Les crédits de l'administration centrale devraient être liés à des examens plus rigoureux de l'efficacité des services fournis et le Service public d'audit devrait être mieux équipé pour ce faire.

***L'accélération de la convergence rend nécessaire la poursuite des réformes structurelles***

La Hongrie a réduit l'écart qui séparait son niveau de vie de ceux des économies plus avancées, le PIB moyen par habitant dans ce pays passant, de 1996 à 2001, de 47 à 52 pour cent de celui de la zone de l'OCDE. Pour soutenir et, mieux encore, accélérer ce processus de convergence, il sera nécessaire de poursuivre des réformes structurelles dans un certain nombre de domaines. Afin de consolider les progrès déjà faits pour ouvrir l'économie au jeu du marché et de la concurrence, les autorités doivent s'employer plus résolument qu'au cours des dernières années à se désengager des derniers holdings publics d'actifs productifs. Dans ce contexte, rien ne justifie que 93 entités soient considérées comme stratégiques. Le gouvernement devrait faire voter des mesures pour réduire cette liste et devrait de toute façon ramener ses participations stratégiques dans diverses entreprises aux niveaux minimums prévus par la loi, et ce aussi rapidement que possible.

***La Hongrie ayant attiré un important volume d'IDE, elle devrait maintenant s'employer à améliorer le potentiel d'emploi des PME***

Au cours des dix dernières années, la Hongrie a enregistré des entrées massives d'investissements directs étrangers, ce qui a permis la création d'une économie compétitive et dynamique. Pour renforcer les effets positifs des investissements étrangers sur la croissance, les autorités ont commencé à mettre en œuvre un programme prévoyant l'octroi d'aides importantes aux petites et moyennes entreprises (PME) dans le cadre du Plan Szechenyi. Bien que ces mesures aient amélioré l'accès des entreprises contrôlées par des capitaux hongrois au crédit et au savoir-faire, ces mêmes entreprises ont été durement touchées par le doublement du salaire minimum. Les autorités ont en conséquence réduit les taux de cotisation à la sécurité sociale et mis sur pied un programme spécial de subventions de salaires à l'intention des entreprises dont les coûts salariaux avaient le plus augmenté du fait du relèvement du salaire minimum légal. Dans le même temps cependant, le prélèvement forfaitaire au titre de l'assurance maladie a augmenté, ce qui a gonflé le coût de la main-d'œuvre non qualifiée. Les initiatives spécifiques à l'intention des PME n'auront guère de chances de donner de bons résultats si elles s'inscrivent dans un contexte défavorable. Les autorités devraient fixer le coût du salaire minimum pour les employeurs de telle manière qu'il n'ait pas de sensibles effets négatifs sur la demande de main-d'œuvre peu qualifiée. La suppression du prélèvement forfaitaire au titre de l'assurance maladie serait un premier pas opportun dans ce sens – cette mesure pourrait être financée en réduisant d'autres programmes de subventions.

***L'augmentation du taux d'activité doit être le principal objectif des futures réformes du marché du travail***

Il y a dix ans, le taux d'activité de la Hongrie était comparable à celui des États-Unis et dépassait la moyenne de l'OCDE. Par la suite, confrontées à l'élévation du chômage du fait des restructurations fondées sur le jeu du marché, les autorités ont mis en place un vaste système de prestations de préretraite, de pensions d'invalidité légère et autres prestations sociales qui ont eu pour effet qu'au milieu des années 90, le taux d'activité était tombé nettement en-dessous de la moyenne de l'OCDE. Bien que les conditions d'accès aux prestations sociales aient été sensiblement durcies depuis quelques années, l'amélioration marginale du taux d'activité constatée à la fin des

années 90 semble avoir pris fin en 2001. Étant donné le nombre toujours élevé des préretraités et des bénéficiaires de pensions d'invalidité, les autorités devraient revoir ces dispositifs et en rationaliser l'accès, en supprimant les distorsions actuarielles qui favorisent la retraite anticipée et en mettant davantage l'accent sur la réinsertion que sur le traitement passif des handicapés. La suppression de la reprise par l'impôt qui réduisait le salaire net des retraités actifs est une sage décision qui a renforcé les incitations à demeurer dans la population active. Une stratégie plus générale d'allègement des impôts sur le travail améliorerait les incitations à accroître l'emploi.

***Les problèmes posés par la minorité tzigane trouvent leur origine dans les faibles taux d'employabilité et d'activité de ce groupe de population***

Un problème particulier et relativement complexe qui se pose aux pouvoirs publics est celui de l'amélioration des conditions de vie, de tout temps particulièrement difficiles, de la population tzigane en Hongrie. Malgré les efforts incessants du gouvernement, ce groupe continue de se caractériser par un niveau très inférieur à la normale sur les plans de l'enseignement, de la santé et de l'emploi. Peut-être faudrait-il que les mesures visant cette minorité ethnique soient mieux coordonnées et soient axées sur l'employabilité et le taux d'activité des individus d'âge actif. Il pourrait être bon de prendre des mesures privilégiant la formation de capital humain et facilitant l'accès des travailleurs aux marchés du travail locaux en expansion (notamment par le biais de mesures visant à améliorer les possibilités et les coûts de logement et de transport). Dans ce domaine complexe, il faudrait régulièrement revoir tous les dispositifs en place et concentrer les ressources publiques sur les programmes les plus efficaces.

***Les mesures récentes pourraient compromettre la viabilité du système de pensions***

En 1998, la Hongrie a réformé son système de pensions en adoptant un dispositif conjuguant un pilier par répartition et un deuxième pilier obligatoire totalement capitalisé, composé de fonds de pension gérés par le secteur privé. L'an dernier, le gouvernement a modifié les principaux éléments de cette réforme en supprimant le caractère obligatoire du deuxième pilier, en retirant la garantie de l'État au versement d'une rente minimale au titre des comptes individuels de retraite, et en ne relevant pas les taux de cotisation à ces comptes comme cela avait été initialement prévu.

Parallèlement, le gouvernement a annoncé son intention de moderniser le système existant par répartition pour le rendre plus attrayant pour l'ensemble des travailleurs. Ces mesures privilégient une amélioration à court terme de la trésorerie au détriment des engagements à long terme. Étant donné l'importance que revêt la viabilité du système public de pensions en longue période, il conviendrait que les autorités reconsidèrent ces récentes décisions.

***Les industries de réseau ont été libéralisées et devraient être plus largement ouvertes à une véritable concurrence,...***

Le gouvernement a fait avancer la libéralisation des industries de réseau, en adoptant une nouvelle législation régissant les secteurs des télécommunications, du gaz et de l'électricité. Les progrès réalisés dans le secteur des télécommunications sont impressionnants et si les meilleures pratiques internationales sont déjà appliquées – bien que leur incidence sur les tarifs ne soit pas encore pleinement visible. En revanche, l'ouverture des secteurs de l'énergie sera plus progressive. Les secteurs de l'électricité et du gaz connaîtront une libéralisation partielle, conforme aux Directives de l'UE, à partir de 2003. La situation du secteur du gaz est préoccupante, le gouvernement se proposant d'acheter les infrastructures de production et de distribution de gaz au groupe énergétique dominant qui appartient au secteur privé et de laisser les tarifs appliqués aux ménages, qui sont actuellement artificiellement bas, se rapprocher progressivement du niveau du marché sur un certain nombre d'années. Ceci va à l'encontre des efforts antérieurement faits sur la voie de la privatisation et de la réforme réglementaire. Les autorités sont encouragées à reconsidérer ces mesures régressives et à reprendre le programme de libéralisation.

***... sous la surveillance d'organes de réglementation compétents***

Pour que la libéralisation des industries de réseau soit effective, la Hongrie doit impérativement se doter d'organes de réglementation à la fois compétents et indépendants. Dans le secteur des télécommunications, les autorités ont mis sur pied un cadre réglementaire et donné aux responsables les instruments nécessaires à l'accomplissement de leur tâche dans le contexte d'une libéralisation relativement rapide. Dans le secteur de l'énergie, qui n'est pas encore libéralisé, la situation est plus complexe. Bien qu'une législation récente améliore le statut de l'Office

hongrois de l'énergie, c'est le gouvernement qui dispose en dernier ressort du pouvoir de fixer les prix.. Il serait bon que les autorités transfèrent à l'organe de réglementation indépendant les décisions de tarification, politiquement sensibles.

### **En résumé**

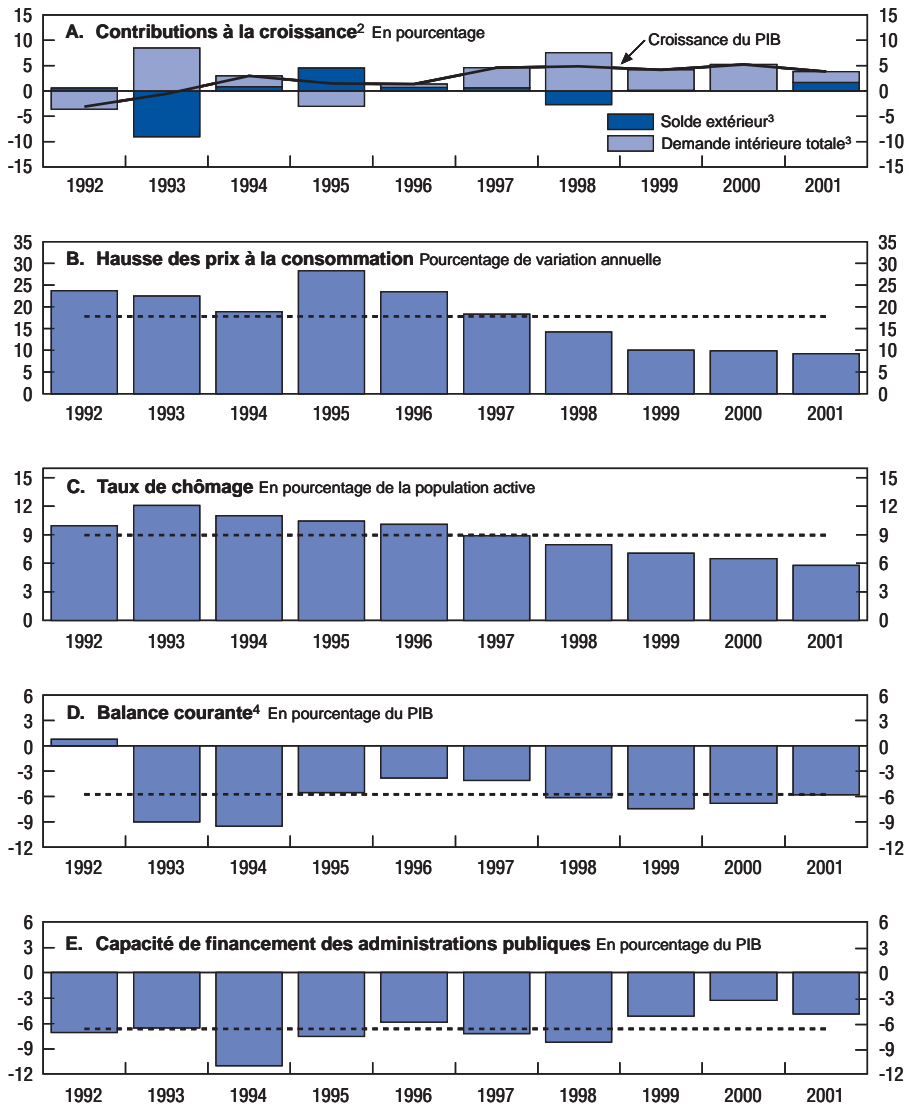
Grâce aux réformes structurelles engagées en Hongrie, ce pays s'est rapproché de manière spectaculaire des niveaux de vie des pays membres de l'OCDE plus avancés. La poursuite du processus de convergence exigera tout à la fois de nouvelles réformes structurelles, visant notamment à remédier au faible taux d'activité, et des politiques macro-économiques appropriées. L'économie hongroise a obtenu des résultats supérieurs à ceux de la plupart des autres pays au cours de la récente récession, en grande partie grâce à une forte impulsion budgétaire et une rapide augmentation des dépenses privées de consommation. Pour l'avenir, il sera essentiel que la politique budgétaire reprenne l'effort d'assainissement annoncé, qui doit permettre de réduire les dépenses primaires de près de 3 points de PIB d'ici 2004. La réalisation de cet objectif est nécessaire pour éviter des tensions lourdes de conséquences avec la politique monétaire, laquelle est axée sur une désinflation relativement rapide pendant la même période afin d'assurer l'entrée de la Hongrie à bref délai dans l'UME. Le programme prévu d'assainissement des finances publiques n'a guère de chances d'être réalisé sans un renforcement de la réforme des dépenses publiques impliquant l'élaboration d'un cadre budgétaire à moyen terme assorti de plafonds crédibles de dépenses. Il faudrait également développer l'utilisation de mécanismes de prévision et d'évaluation des résultats et autres dispositifs de contrôle de la qualité. Une réforme de la fourniture de services publics, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé, améliorerait le capital humain avec des retombées positives sur la croissance en longue période. Le programme de réformes devrait notamment viser à inverser la tendance récente au développement des activités hors budget. La décision d'élargir le pilier par répartition du système de pension a modifié les paramètres essentiels de la réforme des pensions et devrait être reconsidérée pour préserver la viabilité à long terme du système public de pension. Les taux élevés de croissance nécessaires pour

combler rapidement le retard par rapport aux niveaux moyens de revenus de l'UE exigeront à la fois une forte amélioration tendancielle de la productivité et une élévation des taux d'activité de la main-d'œuvre. Ces résultats ne pourront être obtenus que par une nouvelle accélération du processus de réforme structurelle et de libéralisation. La privatisation des dernières entreprises publiques devrait être menée à son terme et la libéralisation du secteur de l'énergie devrait être accélérée. Quant aux politiques du marché du travail, elles doivent viser à élever le taux d'activité dont la faiblesse menace de freiner la croissance et d'aggraver les inégalités économiques et sociales. La réalisation de progrès dans ces différentes directions est essentielle si les autorités veulent atteindre les objectifs ambitieux qu'elles ont fixés à l'économie hongroise.

# I. Évolution récente et perspectives

## Vue d'ensemble

La Hongrie connaît l'un des taux de croissance les plus rapides de la zone de l'OCDE : le PIB a augmenté en moyenne de 4 ½ pour cent depuis quatre ans et le taux de chômage est passé de 8.9 pour cent en 1997 à 5.8 pour cent en 2001. Malgré la forte croissance de la production, le rythme de hausse des prix à la consommation s'est ralenti pendant cette même période, passant de 18 à 9 pour cent, et le déficit de la balance des opérations courantes a été ramené de près de 7 pour cent sur la base des engagements (2.9 pour cent sur une base cash) à moins de 6 pour cent (2.1 pour cent) du PIB (graphique 1). Néanmoins, ce déficit a augmenté, passant de 2.1 à 2.2 pour cent du PIB, lorsqu'on le mesure sur la base des paiements nets<sup>1</sup>. Ces bonnes performances macroéconomiques résultent dans une large mesure de la libéralisation radicale et des réformes microéconomiques opérées pendant la période de transition, de l'important effort d'assainissement budgétaire, et du rôle joué par le régime de change qui a permis de préserver la compétitivité internationale de l'économie tout en contribuant à ralentir progressivement l'inflation. Au second semestre 2001, l'économie a connu son premier ralentissement endogène depuis la transition, et un nouveau régime de change a permis de durcir les conditions monétaires dans la perspective d'un objectif de désinflation plus ambitieux. Dans le même temps, la politique budgétaire a été détendue à l'approche des élections. La croissance du PIB a marqué le pas mais est restée plus ferme en 2001 que dans bien d'autres pays de l'OCDE. Les investissements publics d'infrastructures et la consommation privée, stimulés par les travaux publics de construction de routes, les subventions au logement et la hausse générale des salaires, ont compensé la forte baisse de l'investissement des entreprises privées. Alors que les échanges internationaux accusaient une forte décélération, les exportations hongroises ont gagné des parts sur la plupart des marchés et ont contribué à la croissance du PIB. En 2002, la croissance totale de la production pourrait bien être plus faible ; l'investissement du secteur privé restera modéré, les mesures de relance budgétaire seront probablement moins importantes qu'en 2001 et la consommation privée va sans doute marquer le pas sous l'effet d'un tassement de la hausse des salaires. La reprise internationale prévue pour le second semestre 2002 devrait pousser l'économie vers un niveau plus proche de son potentiel au cours de l'année 2003.

Graphique 1. Performance macroéconomique<sup>1</sup>

1. La ligne brisée est la moyenne pour la période 1996-2001. Les données pour 2000 et 2001 figurant dans la partie E sont des estimations de l'OCDE.

2. Sur la base du PIB désaisonnalisé et de ses composantes aux prix de 1998 (série créée par raccordement).

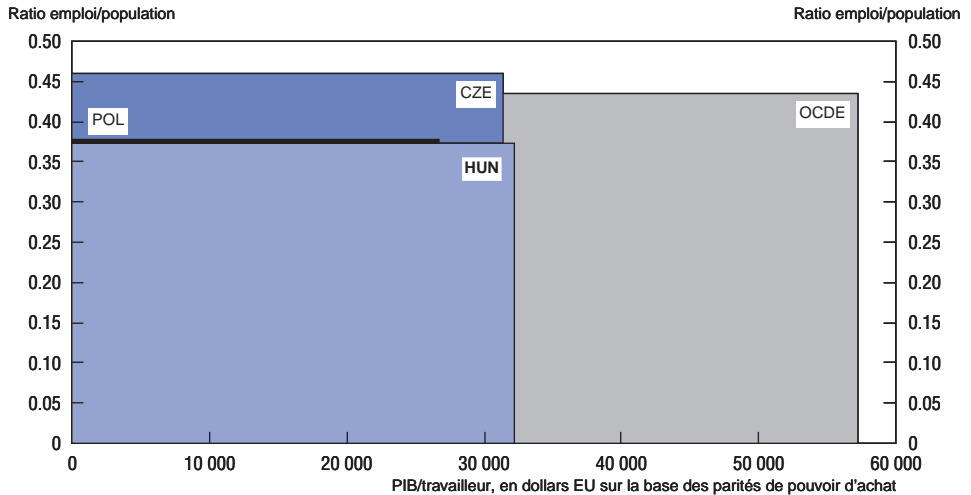
3. Variation de la variable en pourcentage du PIB de l'année précédente.

4. Y compris l'estimation faite par l'OCDE du montant net des bénéfices réinvestis.

Source : OCDE, Base de données analytiques et *Principaux indicateurs économiques* ; Office statistique central ; Banque nationale de Hongrie.



Graphique 2. **L'écart de richesse et ses composants**<sup>1</sup>  
2000



1. Le rectangle correspond au PIB/habitant, en dollars EU sur la base des parités de pouvoir d'achat.

Source : Base de données analytiques de l'OCDE.

L'important écart de revenu entre la Hongrie et les autres pays de l'OCDE et de l'Union européenne continue de s'amenuiser (graphique 2). La productivité de la main-d'œuvre est encore bien inférieure à la moyenne de l'OCDE, comme on peut s'y attendre dans une économie « en phase de rattrapage », mais cet écart se réduit rapidement grâce aux apports d'IDE qui engendrent des transferts de savoir-faire technologique et de compétences managériales à un rythme soutenu. En 2001, la productivité du travailleur moyen atteignait 59 pour cent de la moyenne de l'OCDE, contre 52 pour cent en 1993. En revanche, l'écart se comble plus lentement au niveau du PIB par habitant<sup>2</sup> qui est passé de 45 pour cent de la moyenne de l'OCDE en 1993 à 52 pour cent en 2001. Cet écart plus important est imputable au taux d'emploi, dont le niveau est inférieur à la moyenne en Hongrie<sup>3</sup>.

### La croissance du PIB se ralentit

La croissance du PIB, très soutenue jusqu'à la fin de 2000, a accusé une décélération en 2001, passant en dessous de la barre des 4 pour cent pour la première fois depuis 1997, mais elle reste néanmoins nettement supérieure à la moyenne de l'OCDE (tableau 1). La cause immédiate de ce tassement est la

Tableau I. **Produit intérieur brut trimestriel**<sup>1</sup>

	1999					2000					2001				
	T1	T2	T3	T4	Année	T1	T2	T3	T4	Année	T1	T2	T3	T4	Année
Produit intérieur brut	3.2	3.3	4.2	5.9	4.2	6.6	5.7	4.6	4.2	5.2	4.4	4.0	3.7	3.3	3.8
Consommation des ménages	5.0	5.5	5.4	5.9	5.4	4.0	4.3	4.6	4.6	4.4	5.2	4.7	4.7	5.8	5.1
Formation brute de capital fixe	6.2	7.2	3.2	6.9	5.9	8.7	7.2	3.9	10.2	7.7	4.1	2.4	2.9	3.1	3.1
Exportations de biens et services	9.5	9.8	13.4	18.7	13.1	20.9	21.0	19.9	25.0	21.8	19.3	15.0	7.8	-2.1	9.1
Importations de biens et services	13.0	10.2	9.1	16.8	12.3	18.5	16.4	20.8	27.3	21.1	18.1	13.9	1.2	-4.1	6.3

1. Les chiffres du PIB sont aux prix de 1998, non désaisonnalisés.

Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques et Comptes nationaux trimestriels.

décélération de la demande extérieure, surtout dans l'Union européenne (UE), qui absorbe environ les trois quarts des exportations hongroises. Cette dégradation des conditions extérieures a eu des effets sur l'investissement dans le secteur privé, qui a davantage baissé dans les activités manufacturières à vocation exportatrice que dans le secteur des services, davantage tourné vers le marché intérieur. La croissance totale de l'investissement est restée néanmoins positive sous l'effet d'une forte augmentation des investissements publics d'infrastructure et de la construction privée de logements. Alors que la confiance des entreprises s'est affaiblie pendant toute l'année 2001 (graphique 3), celle des consommateurs a évolué dans le sens opposé grâce la forte progression des salaires en termes réels du fait des décisions prises par les pouvoirs publics et grâce à la stabilité de l'emploi<sup>4</sup>. Sous l'effet d'une hausse rapide des crédits à la consommation, la consommation des ménages s'est accélérée (tableau 2). Néanmoins la croissance des importations s'est infléchie plus rapidement que celle des exportations, le ralentissement des entrées d'investissements et de biens intermédiaires neutralisant la hausse des importations de biens de consommation. Les résultats exceptionnels du secteur du tourisme ont contribué à l'amélioration de la balance des opérations courantes.

Tableau 2. **Le compte des ménages**  
% du PIB

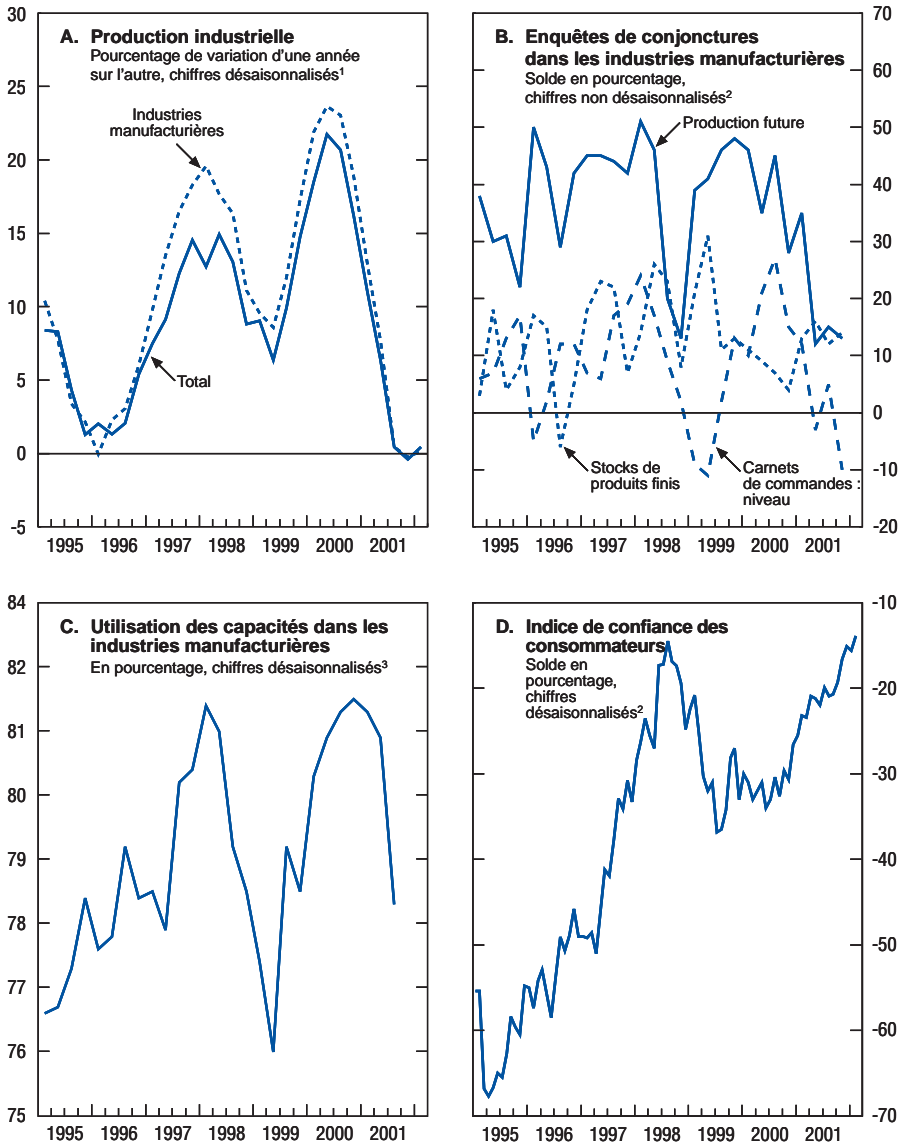
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Revenu disponible <sup>1</sup>	78.0	74.0	74.4	73.5	72.6	73.1
Consommation	63.7	61.7	62.3	63.8	63.5	64.0
Épargne	14.3	12.3	12.1	9.6	9.1	9.1
Investissement	5.0	4.6	4.0	3.8	4.0	4.4
Capacité de financement	9.3	7.7	8.1	5.8	5.1	4.7

1. Y compris les transferts de capitaux.

Source : Banque nationale de Hongrie.

La production industrielle, très sensible à la demande internationale, s'est ralentie plus nettement que le PIB. Pour la première fois depuis la récession qui a suivi la transition, elle a baissé en termes réels au second semestre 2001 par rapport à l'année précédente. Ce sont les activités manufacturières, et plus particulièrement les secteurs liés aux technologies de l'information qui représentent plus de 20 pour cent des exportations hongroises, qui ont le plus souffert. Le secteur de la construction en revanche a connu une forte progression, grâce aux dépenses publiques d'infrastructures et à la demande privée de logements. Le commerce de détail a lui aussi fortement progressé sous l'effet de la hausse de la consommation privée (tableau 3).

Graphique 3. Morosité du secteur privé



1. Valeur brute de la production, 1995 = 100, sur la base d'un indice en chaîne.

2. Solde des réponses positives et négatives.

3. Niveau actuel d'utilisation des capacités en pourcentage du niveau normal.

Source : Kopint-Datorg (KD) Hongrie ; OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

Tableau 3. **Produit intérieur brut trimestriel par secteur**  
 Pourcentage de variation d'une année sur l'autre<sup>1</sup>

	1999					2000					2001				
	T1	T2	T3	T4	Année	T1	T2	T3	T4	Année	T1	T2	T3	T4	Année
Produit intérieur brut	3.2	3.3	4.2	5.9	4.2	6.6	5.7	4.6	4.2	5.2	4.4	4.0	3.7	3.3	3.8
Agriculture, sylviculture et pêche	1.9	-10.9	3.1	6.8	0.9	0.4	1.0	-10.2	-13.5	-7.9	-0.1	4.2	6.6	15.2	8.6
Industrie <sup>2</sup>	3.8	4.8	7.3	12.2	7.2	12.7	9.6	10.0	6.7	9.6	6.4	2.4	0.9	-3.9	1.2
Industries manufacturières	4.2	5.3	8.5	14.7	8.3	15.1	10.8	11.1	7.8	11.0	8.0	2.8	1.3	-5.6	1.3
Construction	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	6.6	6.7	7.2	7.0	6.9	6.0	8.9	8.9	7.1	7.9
Services, total	2.9	4.0	3.4	2.6	3.2	4.0	4.0	3.5	4.6	4.0	3.5	4.1	3.9	4.0	3.9
Commerce, réparation	0.5	2.6	-0.3	-1.8	0.2	2.4	2.6	2.4	2.5	2.5	4.9	4.6	3.5	3.5	4.1
Hôtellerie et restauration	3.1	0.5	1.1	9.0	3.0	-1.4	0.0	-1.6	-1.0	-1.0	5.3	5.2	4.1	-4.0	2.7
Transports, entreposage et communication	5.0	6.9	6.6	3.6	5.5	5.1	3.1	0.5	0.8	2.3	5.2	5.9	3.8	2.1	4.2
Intermédiation financière, services immobiliers et aux entreprises	2.3	3.4	4.1	5.3	3.8	6.8	7.5	7.7	9.2	7.8	2.9	3.8	4.6	5.8	4.3
Administration publique, éducation, santé et services sociaux	4.0	3.8	2.5	0.8	2.8	2.8	3.2	3.7	5.1	3.7	2.5	3.1	3.4	4.0	3.3
Autres services collectifs, sociaux et personnels	2.4	7.7	8.6	7.0	6.4	-2.0	-3.0	-5.3	-2.7	-3.3	-2.1	3.1	3.7	4.4	3.3

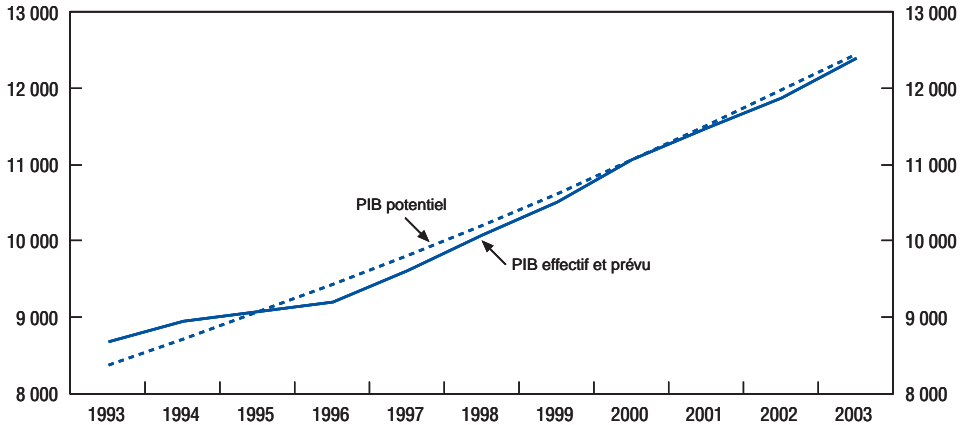
1. Valeur ajoutée brute aux prix de 1998, non désaisonnalisés.

2. Couvre les activités minières et extractives, les industries manufacturières, l'électricité, le gaz et l'eau.

Source : Office statistique central.

Graphique 4. **Estimation de la croissance potentielle et de l'écart entre la production effective et la production potentielle<sup>1</sup>**

Milliards de forints, prix de 1998



1. La croissance potentielle est la valeur tendancielle du PIB réel estimée au moyen d'un filtre Hodrick-Prescott, la valeur de lambda étant 100.

Source : OCDE.

Comme l'économie hongroise ne peut intégralement amortir un choc extérieur par ses propres moyens, la production tend à tomber au dessous de son potentiel (graphique 4)<sup>5</sup>. La plupart des indicateurs conjoncturels vont dans le sens d'un écart négatif, notamment la croissance des stocks, les « licenciements collectifs attendus » et la baisse du taux d'utilisation des capacités dans l'industrie<sup>6</sup>. Un indicateur conjoncturel composite calculé par le ministère des Finances<sup>7</sup> est passé de 0.5 en décembre 2000 à -0.2 en août 2001 et -0.1 en décembre 2001.

### La situation du marché du travail cesse de s'améliorer

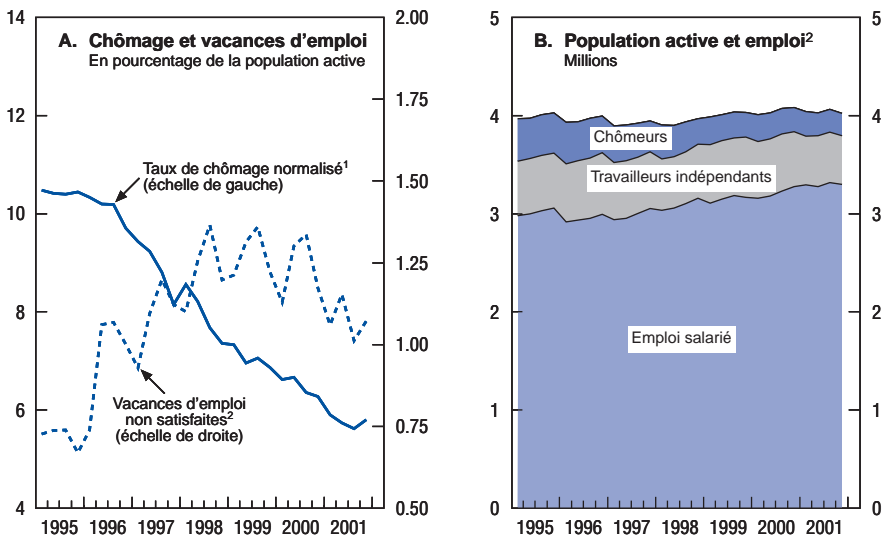
En revanche, les statistiques relatives au marché du travail font encore état d'une certaine tension des marchés du travail. Le taux de chômage, calculé d'après la méthodologie de l'OIT, a atteint un point bas de 5.6 pour cent au quatrième trimestre de 2001, ce qui est un faible taux selon les normes de l'OCDE. Toutefois, l'intensité de l'utilisation de la main d'œuvre telle qu'elle est mesurée par le « nombre moyen d'heures ouvrées par les travailleurs manuels des industries manufacturières » a baissé en 2001, ce qui semble indiquer l'existence de certaines réserves de main-d'œuvre au sein des entreprises. Sur le plan régional,

l'activité reste proche de son potentiel et l'a même dépassé dans certains domaines, notamment à Budapest et dans sa proche banlieue, où le taux de chômage déclaré est tombé à un point bas historique de 2.3 pour cent au dernier trimestre de 2001.

### L'emploi stagne...

Après avoir lentement progressé au premier semestre de 2001 par rapport aux mois correspondants de l'année précédente, l'emploi total a baissé d'une année sur l'autre au second semestre. En décembre 2001, l'emploi salarié était en retrait de 0.4 pour cent sur son niveau de l'année précédente ; alors que l'emploi dans le secteur privé avait reculé de près de 1 pour cent, l'emploi public avait légèrement augmenté. Comme le chômage a diminué pendant toute l'année 2001, le taux d'activité s'est inscrit à la baisse. De fait, en dépit des efforts persistants déployés par les autorités pour accroître la participation, la population économiquement active a diminué de 70 000 personnes entre le dernier trimestre 2000 et le dernier trimestre 2001, ce qui décevant étant donné le niveau déjà faible du taux d'activité en Hongrie.

Graphique 5. **Emploi, chômage et population active**



1. Correction faite des variations saisonnières.

2. Non corrigé des variations saisonnières.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques et Statistiques trimestrielles de la population active*.

### **... mais les mesures prises par les pouvoirs publics ont déclenché une forte poussée des salaires**

Malgré la lenteur de la croissance de l'emploi, les salaires se sont accrus à un rythme particulièrement soutenu depuis la dernière *Étude*. En 2000 déjà, la progression effective des salaires bruts dans le secteur compétitif avait été en moyenne de 14 pour cent<sup>8</sup> (4 pour cent en termes réels). En 2001, les salaires bruts moyens dans le secteur compétitif ont augmenté de 16.3 pour cent (6.5 pour cent en termes réels). Cette croissance dynamique des salaires réels – la plus forte de l'histoire récente de la Hongrie – résulte d'une augmentation de 57 pour cent du salaire minimum en janvier<sup>9</sup> et de fortes anticipations inflationnistes au premier semestre, à l'origine d'importantes hausses contractuelles des salaires nominaux. En outre les salaires du secteur public ont eux aussi fortement progressé en 2001, de plus de 22 pour cent par an. L'évolution des salaires s'écarte sensiblement des taux négociés et recommandés par le Conseil national du travail (tableau 4). Il convient d'observer que l'indice de hausse des salaires de la Banque centrale, qui intègre certains ajustements<sup>10</sup>, fait état d'une croissance plus faible des rémunérations dans le secteur compétitif – de 13 pour cent en 2001 (3 ½ pour cent en termes réels).

### **Les indicateurs de compétitivité ont reculé pour la première fois depuis de nombreuses années**

Les mesures prises par les pouvoirs publics pour accélérer la croissance des salaires ont été justifiées par les nombreuses années pendant lesquelles les

Tableau 4. **Augmentations de salaires, recommandées et effectives**<sup>1</sup>

	Augmentation de salaires recommandée par l'administration centrale aux entreprises <sup>2</sup>			Augmentation effective des salaires dans le secteur des entreprises	Dépassement par rapport à la négociation centrale		
	Minimum	Moyenne	Maximum		Minimum	Moyenne	Maximum
1992	13	23	28	26.6		3.3	
1993	10-13	18	25	25.1		7.1	
1994	13-15	17-19	21-23	23.4		5.4	
1995	n.d. <sup>3</sup>			19.7		n.d.	
1996	13	19.5	24	23.2		3.7	
1997	14	17.5	22	21.8		4.3	
1998	13.5	–	16	18.5	5.0	–	2.5
1999	12	–	15	14.8	2.8	–	–0.2
2000	8.5	–	11	14.2	5.7	–	3.2
2001	9.75	–	12.5	16.3	6.6	–	3.8

1. A partir de 1998, les accords ne portent que sur le taux minimum et le taux maximum recommandés d'augmentation du salaire moyen. En 1999 et 2000, l'accord a été bipartite (employeurs et salariés).

2. Directive du Conseil de conciliation des intérêts avant 2000 et du Conseil national du travail ensuite.

3. Le Conseil de conciliation des intérêts n'est parvenu à aucun accord en 1995.

Source : Autorités hongroises.



rémunérations avaient augmenté moins vite que la productivité. Le fait est que la progression des salaires réels a été pendant longtemps inférieure à celle de la productivité depuis un certain temps, ce qui s'est traduit par une forte rentabilité pour les entreprises (graphique 6).

La compétitivité internationale a en outre récemment subi les effets des modifications du taux de change et des taux des cotisations sociales, qui ont joué en sens inverse. Le nouveau régime de taux de change adopté en mai 2001 a mis un terme à la dépréciation glissante de la monnaie<sup>11</sup> et le forint s'est apprécié fortement au second semestre 2001. Quant aux taux des cotisations de sécurité sociale, ils ont été ramenés de 33 pour cent en 2000 à 29 pour cent en 2002. Du fait de ces mesures antagonistes, *le taux de change réel en termes de coûts unitaires de main-d'œuvre* s'est apprécié de près de 9 pour cent en 2001. Cette appréciation fait suite à une dépréciation beaucoup plus importante intervenue entre 1994 et 2000 (de 52 pour cent) mais la Hongrie a perdu une partie de son avantage sur ses concurrents régionaux en matière de coûts salariaux (graphique 7). Néanmoins les exportateurs hongrois ont continué de gagner des parts de marché<sup>12</sup>.

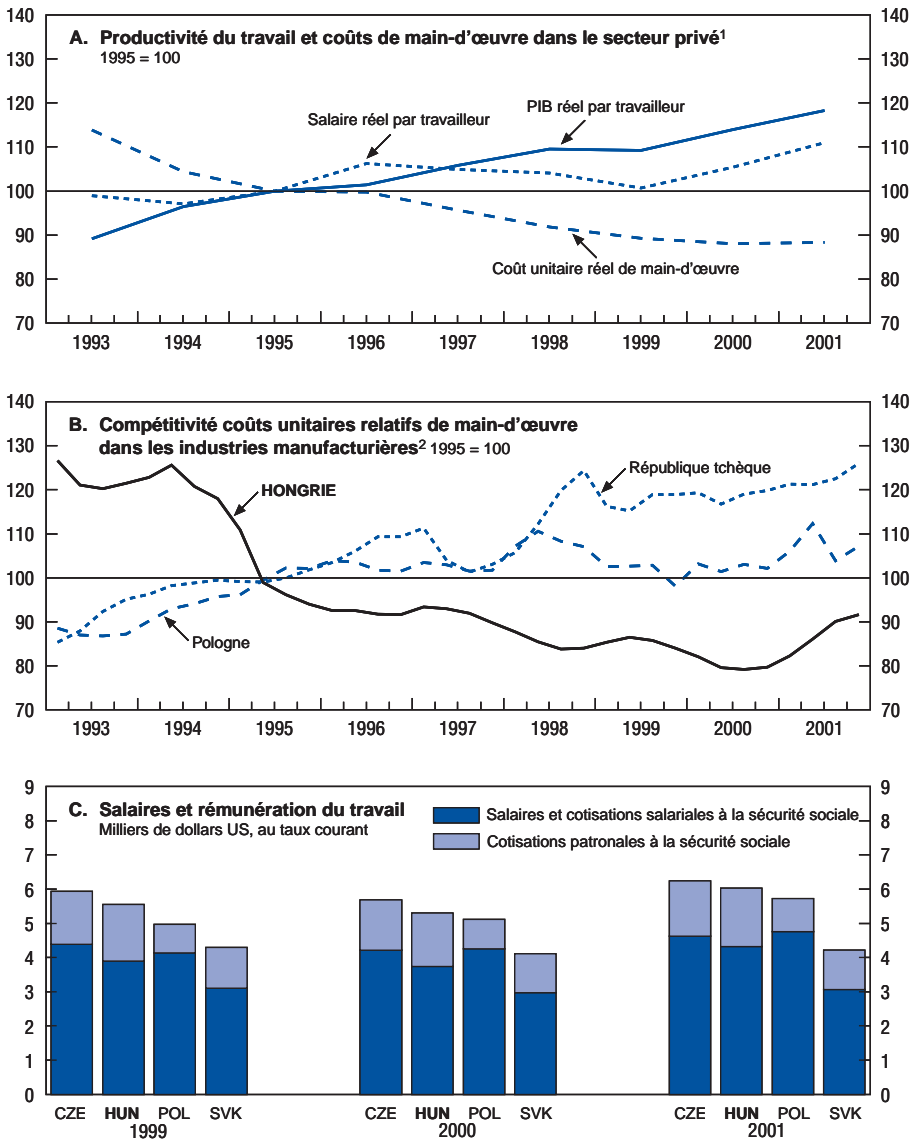
### ***... et la demande de main-d'œuvre peu qualifiée par les entreprises s'est tassée***

L'impact de l'évolution des salaires sur la demande de main-d'œuvre ne peut pas être observé isolément, en raison du ralentissement conjoncturel. Pourtant, selon des estimations récentes, la sensibilité de l'emploi aux coûts de main-d'œuvre s'accroît, notamment au niveau des basses qualifications, ce qui résulte probablement de la plus large ouverture du secteur des entreprises à la concurrence nationale et internationale<sup>13</sup> : comme les augmentations salariales 2001 sont concentrées sur cette partie du marché, il y a de fortes raisons de penser que la demande de ce type de main-d'œuvre s'est affaiblie davantage que ne le justifierait le seul ralentissement conjoncturel. L'emploi effectif de travailleurs manuels a baissé pendant l'année 2001 et les petites et moyennes entreprises, qui sont les principaux employeurs de travailleurs peu qualifiés, ont eu largement recours à des emplois à temps partiel en remplacement d'emplois à temps complet<sup>14</sup>.

### ***... tandis que l'offre de main-d'œuvre est restée faible malgré les fortes incitations au travail***

Les taux d'activité restent faibles, là encore surtout au niveau des travailleurs peu qualifiés (graphique 7). Le taux d'activité le plus bas est celui de population non qualifiée d'âge actif (chapitre IV). La stagnation de l'offre de main-d'œuvre est étonnante, dans la mesure où le taux de compensation de la perte de revenu a fortement diminué après le relèvement du salaire minimum au début de l'année. L'inscription obligatoire auprès des agences pour l'emploi, condition imposée en 1999 pour pouvoir bénéficier de transferts sociaux, n'a pas davantage eu d'effet visible sur le taux d'activité, contrairement aux prévisions<sup>15</sup>.

Graphique 6. Productivité, salaires et indicateurs de compétitivité

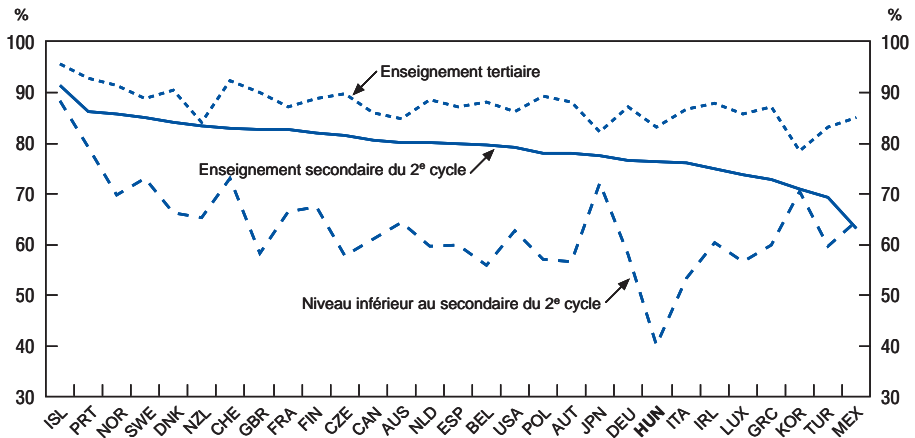


1. Déflaté par l'indice implicite des prix du PIB du secteur privé. En forints, de sorte que les effets de taux de change ne sont pas inclus. Estimations de l'OCDE pour 2001.

2. Coûts unitaires de main-d'œuvre dans les industries manufacturières du pays X, par rapport à une combinaison pondérée par les exportations de ceux de ses partenaires commerciaux ; sur la base des taux de change effectifs.

Source : Base de données analytiques de l'OCDE ; Economist Intelligence Unit Database.

Graphique 7. Taux d'activité dans différents pays<sup>1</sup>  
1999<sup>2</sup>



1. Taux d'activité en fonction du niveau d'instruction des personnes âgées de 25 à 64 ans. Les pays sont classés par ordre décroissant des taux relevés au niveau de l'enseignement secondaire du 2<sup>e</sup> cycle.

2. 1998 pour l'Autriche, l'Irlande, la Norvège et la Pologne.

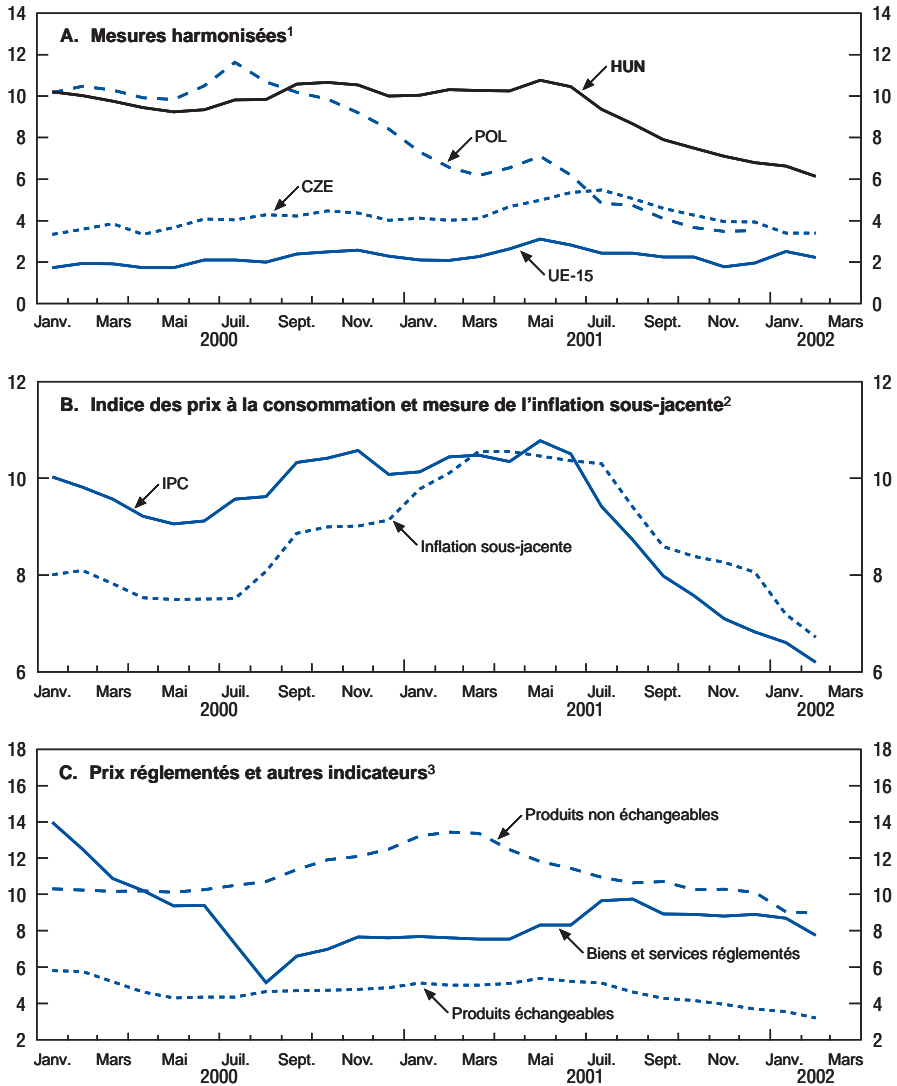
Source : OCDE, *Regards sur l'éducation – OCDE, Indicateurs 2001*.

## Le forint s'est stabilisé et la désinflation a repris

Après une pause de deux ans du processus de désinflation, la hausse des prix à la consommation s'est nettement ralentie au second semestre de 2001, passant de 10,8 pour cent en mai à 6,8 pour cent en décembre. En 2002, le processus de désinflation s'est poursuivi, le rythme de hausse de l'IPC en glissement annuel n'étant plus en mars que de 5,9 pour cent. L'interruption constatée en 2000 résultait de facteurs exceptionnels (augmentations des prix du pétrole et des produits alimentaires) et de l'incapacité de la Banque centrale à durcir les conditions monétaires en raison de l'étroitesse de la marge de fluctuation prévue par le régime de parité à crémaillère. L'élargissement de cette marge en mai 2001, à  $\pm 15$  pour cent, et la fixation ultérieure d'objectifs d'inflation par une autorité monétaire de plus en plus indépendante ont permis de mener une politique plus active de lutte contre l'inflation. Conformément aux anticipations, le taux de change en termes nominaux s'est apprécié fortement après l'élargissement de la marge de fluctuation. De ce fait, l'inflation importée a reculé et la désinflation a repris son cours. Ce processus a été facilité par un retournement des éléments exceptionnels évoqués plus haut.

Les prix industriels, qui s'étaient accélérés au premier semestre 2001, ont marqué le pas pendant les six mois suivants et les prix des biens durables ont diminué ces derniers mois. La hausse des prix des services marchands, probablement

Graphique 8. **Inflation**  
Pourcentage de variation d'une année sur l'autre



1. Indices harmonisés des prix à la consommation selon la méthode d'Eurostat.

2. L'indice de l'inflation sous-jacente, calculé par l'Office statistique central, exclut les produits alimentaires frais et autres produits saisonniers, les prix de l'énergie et les produits dont le prix est réglementé par l'administration centrale, les services et les paiements hypothécaires.

3. Les produits échangeables sont les produits industriels, les biens non échangeables sont les services marchands.

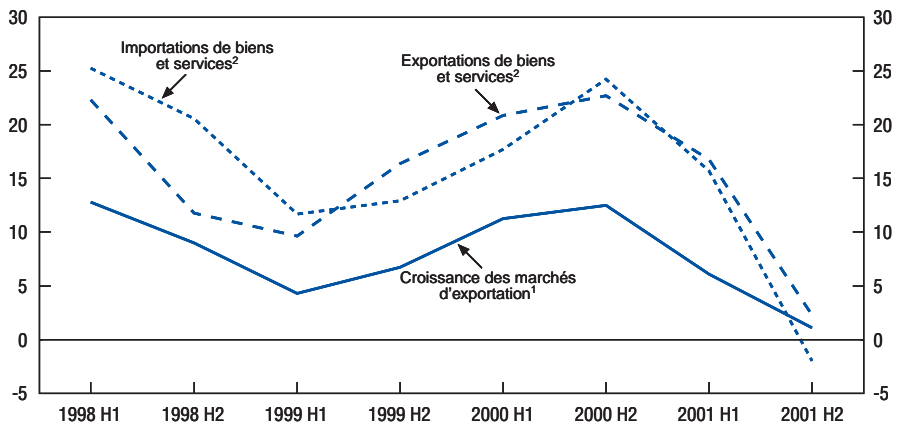
Source : Office statistique central ; Banque nationale de Hongrie ; Eurostat.

du fait de l'intensification de la concurrence, s'est davantage ralentie que celle des prix industriels, de sorte que l'écart entre biens échangeables et non échangeables s'est réduit de 1 pour cent ; cet écart reste néanmoins important, à près de 6 pour cent. L'impact de la décélération des prix des combustibles et des produits alimentaires sur l'inflation se reflète dans l'inflation sous-jacente, qui a reculé plus lentement que l'inflation générale. En décembre 2001, la hausse de l'IPC en glissement annuel était de 6.8 pour cent, ce qui était conforme à l'objectif d'inflation de  $7 \pm 1$  pour cent fixé par la Banque centrale pour la fin de l'année, tandis que l'inflation sous-jacente s'établissait à 8.1 pour cent (graphique 8).

### Amélioration du solde extérieur

La croissance des exportations a nettement faibli en 2001, sous l'effet du ralentissement européen et mondial. Les exportateurs hongrois ont perdu des parts de marché sur leurs marchés régionaux mais en ont gagné sur les marchés qui sont désormais leurs cibles (les grands pays de l'Union européenne et les États-Unis). Toutefois la décélération de la croissance des importations a été encore plus rapide (graphique 9) et le déficit de la balance commerciale a été plus faible en 2001 qu'en 2000. La baisse du coût des importations d'énergie du fait de l'effondrement des cours mondiaux, la faiblesse des dépenses d'investissement, le déstockage de biens intermédiaires et le ralentissement des exportations expliquent la moindre croissance des importations de biens. Les statistiques douanières font apparaître

Graphique 9. **Performance commerciale**  
Pourcentage de variation d'une année sur l'autre



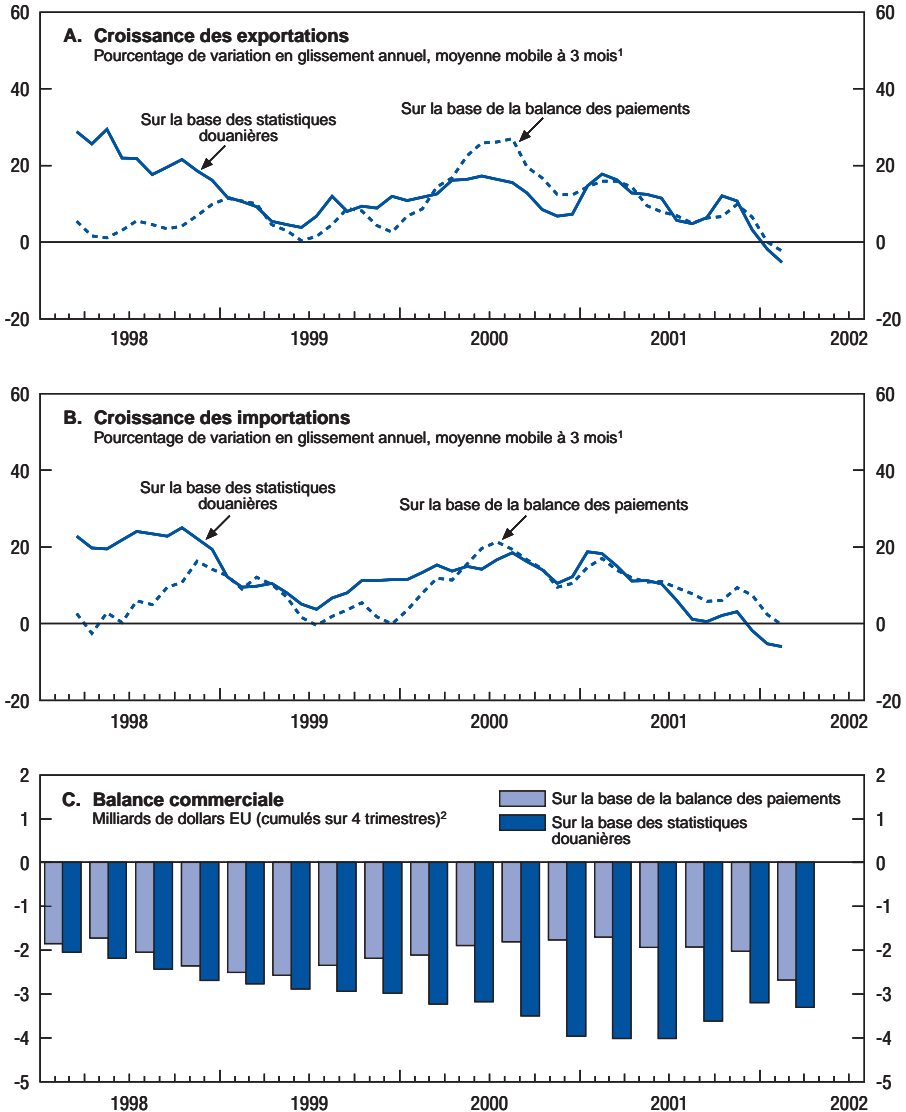
1. Moyenne pondérée du volume des importations sur les marchés d'exportation de la Hongrie. Estimation de l'OCDE pour le second semestre 2001.

2. Prix de 1998 calculés selon la méthode du raccordement, correction faite des variations saisonnières.

Source : Base de données analytiques de l'OCDE.

Graphique 10. **Les chiffres du commerce extérieur – statistiques douanières et données de la balance des paiements**

Marchandises



1. Données de base en dollars EU, non corrigées des variations saisonnières.

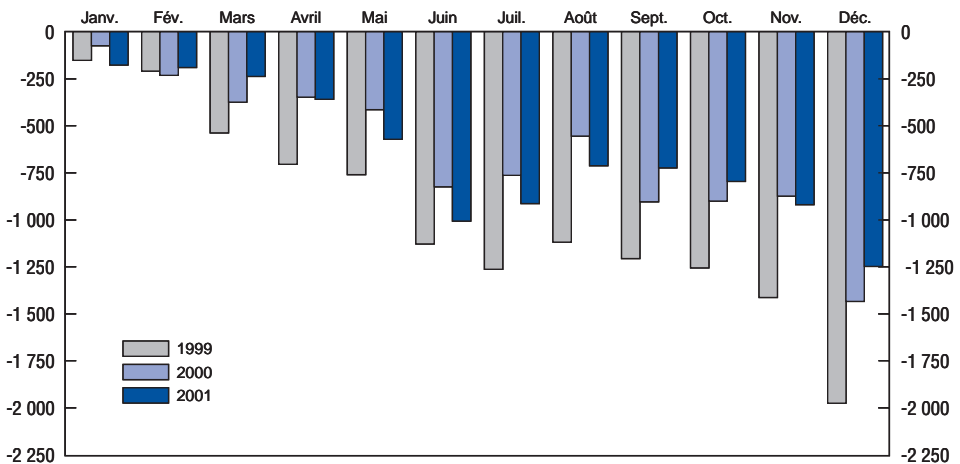
2. Les données de chaque trimestre sont obtenues en additionnant les chiffres de ce trimestre à ceux des trois trimestres précédents. Les chiffres du 1<sup>er</sup> trimestre 2002 sont calculés sur la base des données de janvier et février.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques* ; Banque nationale de Hongrie.

un déficit de la balance commerciale de 3.6 milliards d'euros (soit environ 6.1 pour cent du PIB) en 2001, en baisse par rapport à l'année précédente où il s'était établi à 4.3 milliards d'euros. Mais d'après les chiffres de la balance des paiements, le déficit des échanges de marchandises aurait été de 2.3 milliards d'euros (3.9 pour cent du PIB) en 2001, en hausse par rapport au niveau de l'année précédente (1.9 milliard d'euros) (graphique 10). Les statistiques douanières et les chiffres de la balance des paiements étant calculés à partir de sources et selon des méthodes différentes, leurs tendances sont divergentes<sup>16</sup>. En tout état de cause, la balance des services s'est améliorée fortement et l'excédent croissant au titre du tourisme, qui a atteint environ 2.9 milliards d'euros en 2001, a plus que compensé le déficit au titre des marchandises.

L'évolution des exportations, des importations et de la balance des services se reflète dans l'amélioration de la balance officielle des opérations courantes, dont le déficit est passé de 1.4 milliard d'euros en 2000 à 1.2 milliard d'euros en 2001. La balance des opérations courantes est encore calculée en Hongrie sur la base des flux nets de trésorerie, ce qui réduit le déficit du montant des bénéfices non distribués des entreprises bénéficiaires d'IDE, lesquels s'établissaient, selon les estimations, à 3 ½ pour cent du PIB en 2001<sup>17</sup>. Si l'ajustement est effectué au niveau de la balance des opérations courantes, le déficit passe de 1.2 à 3.3 milliards d'euros. Néanmoins, l'adoption de normes comptables fondées sur le fait générateur permettrait d'améliorer la comparabilité internationale des statistiques hongroises.

Graphique 11. **Déficit cumulé de la balance courante**  
Millions d'euros<sup>1</sup>



1. Non corrigé des variations saisonnières.  
Source : Banque nationale de Hongrie.

Les entrées de capitaux se sont accélérées en 2001. Une comparaison des revenus nets de l'investissement direct et des flux d'investissement direct (tableaux 5 et 6) montre que les apports d'IDE sont nettement supérieurs aux rapatriements de bénéfiques, ces derniers représentant 0.9 milliard d'euros par an sur les deux dernières années. La marge pourrait être plus faible que ne le suggère cette comparaison, certains bénéfiques étant rapatriés par le biais de paiements de services techniques ou commerciaux<sup>18</sup>. Elle reste en tout état de cause positive, en dépit de l'augmentation des sorties d'investissement effectuées par des entreprises hongroises à l'étranger. Les investissements de portefeuille ont eux aussi fortement progressé en 2001, ce qui a encore contribué à

Tableau 5. **Balance des opérations courantes**  
Millions d'euros<sup>1</sup>

	1998	1999	2000	2001
<b>I. Balance commerciale</b>	-2 080	-2 054	-1 916	-2 265
Exportations	18 447	20 521	27 988	31 346
Importations	20 527	22 574	29 904	33 611
<b>II. Services, net</b>	1 591	1 315	1 938	2 425
Recettes	5 274	5 313	6 814	8 622
Dépenses	3 683	3 998	4 876	6 197
Services de construction, net	-14	-106	8	-7
Négoce et autres services liés au commerce, net	100	82	80	122
Services de transport, net	176	114	144	94
Voyages, net	2 141	2 078	2 533	2 930
Services aux entreprises, net	-146	-145	-150	-163
Services techniques et culturels, net	-648	-676	-675	-549
Services rendus par les administrations publiques, net	-17	-32	-1	-1
<b>III. Revenus, net</b>	-2 208	-2 923	-3 701	-3 776
Recettes	988	723	1 021	1 239
Dépenses	2 650	2 280	2 727	2 920
Rémunération des salariés, net	21	4	3	6
Revenus des investissements directs, net	-1 367	-2 176	-2 865	-2 980
Bénéfices réinvestis, net <sup>2</sup>	-546	-1 367	-1 995	-2 095
Revenus des investissements de portefeuille, net	-616	-530	-523	-450
Autres revenus d'investissements, net	-246	-220	-315	-351
<b>IV. Transferts courants</b>	130	320	249	273
<b>Balance des opérations courantes</b>	-2 566	-3 342	-3 429	-3 343
<i>Postes non corrigés des bénéfices réinvestis</i>				
<b>V. Revenu, net</b>	-1 662	-1 556	-1 706	-1 681
Revenus des investissements directs, net	-821	-809	-870	-885
Balance des opérations courantes	-2 020	-1 975	-1 434	-1 248

1. Non désaisonnalisé.

2. Estimation de l'OCDE.

Source : OCDE et Banque nationale de Hongrie.



Tableau 6. **Balance des paiements : comptes financiers**  
Millions d'euros

	1998	1999	2000	2001
Comptes financiers	3 128	5 809	4 402	2 838
Investissements directs, net	1 933	3 001	3 174	4 443
<i>Bénéfices réinvestis, net<sup>1</sup></i>	546	1 367	1 995	2 095
Investissements de portefeuille, net	1 786	1 851	-429	1 735
Autres investissements, net	-590	956	1 656	-3 341
Capitaux à court terme	-141	-22	782	-2 498
Variation des réserves (moins augmentation moyenne)	-760	-2 241	-1 158	60
<i>Postes non corrigés des bénéfices réinvestis</i>				
Comptes financiers	2 582	4 442	2 407	743
Investissements directs, net	1 387	1 634	1 179	2 348
<i>Pour mémoire :</i>				
Erreurs et omissions, net	28	-256	-115	88

1. Estimation de l'OCDE.

Source : OCDE et Banque nationale de Hongrie.

l'accroissement des apports financiers non liés à l'endettement (tableau 7). Les entrées d'IDE sont solides et ne semblent pas menacer la balance des paiements à court terme, mais leur évolution future sera peut-être affectée par le résultat des

Tableau 7. **Balance des paiements : flux de capitaux**  
Millions d'euros<sup>1</sup>

	2000				2001			
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
Revenus des investissements, net	-236	-719	-418	-333	-197	-841	-361	-282
Financement hors capitaux d'emprunt, (1 + 2)	149	-326	323	288	519	2 077	-92	53
1. Investissements directs étrangers, net (a + b)	251	469	336	-194	203	270	204	39
a. A l'étranger, net	28	-46	-188	-397	-320	-44	-25	21
b. En Hongrie (participations au capital seulement)	223	515	524	202	523	314	228	18
2. Investissements de portefeuille, net	-102	-795	-14	482	316	1 807	-295	-92
<i>Pour mémoire :</i>								
Dettes à court terme (encours)	13 869	15 715	15 738	16 991	15 388	17 470	17 592	17 277
Réserves (encours)	34 585	33 929	34 784	36 570	35 882	39 122	39 784	37 912
Réserves/dettes à court terme	2	2	2	2	2	2	2	2
Réserves/importations	5	5	5	4	5	5	5	4

1. Non désaisonnalisé.

Source : Banque nationale de Hongrie.

efforts actuellement menés pour améliorer l'attrait et la compétitivité du contexte dans lequel opèrent les entreprises (voir chapitre IV) et par l'évolution relative des salaires et de la productivité.

### Perspectives à court terme

L'évolution macroéconomique restera sans doute le reflet de l'atonie de la demande internationale et du dynamisme de la demande intérieure, encore qu'une légère convergence soit probable en 2002. Selon les prévisions de l'OCDE, les exportations et l'investissement dans le secteur des entreprises resteront peu soutenus au premier semestre de 2002, mais, grâce à la reprise internationale, ils devraient se raffermir vers la fin de l'année à condition que les exportateurs hongrois continuent d'enregistrer de bons résultats. La production industrielle devrait connaître la même évolution. La croissance des salaires restera vigoureuse sous l'effet de nouvelles hausses du salaire minimum et des salaires du secteur public et du fait des tensions existant sur le marché du travail. Néanmoins, les ménages devraient mettre un frein à l'exubérance de leurs emprunts et accroître leur épargne de précaution en raison des incertitudes entourant la conjoncture nationale et internationale. La croissance de la consommation devrait donc se ralentir par rapport à 2001. Les investissements dans les infrastructures publiques et la construction de logements bénéficiant de l'aide des pouvoirs publics devraient progresser plus rapidement, étant donné qu'une partie des dépenses prévues pour 2001 ne seront probablement réalisées qu'en 2002. L'élargissement de la marge de fluctuation de la monnaie devrait permettre à la Banque centrale d'exercer un contrôle satisfaisant sur les conditions monétaires, en vue de réaliser son objectif d'inflation ambitieux de  $4.5 \pm 1$  pour cent avant la fin de l'année. Cet objectif sera néanmoins difficile à atteindre si la croissance des salaires est trop forte et si les prix internationaux s'accélèrent en même temps que la reprise. Comme en 2001, le déficit de la balance des opérations courantes ne devrait pas poser de problème en 2002 et au-delà. Dans l'ensemble, en raison des effets de report d'un deuxième semestre 2001 particulièrement morose, la croissance du PIB devrait garder un rythme relativement « lent » d'environ 3.5 pour cent en 2002. Elle pourrait ensuite s'accélérer en 2003, sous l'effet du raffermissement des investissements et des exportations, les dépenses publiques jouant un rôle plus limité et la politique budgétaire étant mieux gérée après les élections. L'objectif d'inflation encore plus ambitieux de  $3\frac{1}{2} \pm 1$  pour cent fin 2003 rendra probablement nécessaire un durcissement de la politique monétaire en 2003. On trouvera au tableau 8 un résumé des prévisions du Secrétariat pour 2002 et 2003.

Les risques attachés à ces prévisions sont que, sous la pression des élections, les dépenses budgétaires soient plus importantes que prévu en 2002 et les mesures d'assainissement plus limitées par la suite, que les prix internationaux

Tableau 8. Prévisions à court terme

	1998		1999	2000	2001	2002	2003
	Prix courants, milliards de forints	Pourcentage du PIB	Pourcentage de variation annuelle, prix de 1995				
Consommation privée	5 120.4	50.8	5.1	4.5	5.1	4.6	4.9
Consommation publique	2 186.9	21.7	2.5	2.8	0.0	2.1	2.2
Formation brute de capital fixe	2 384.6	23.6	5.9	7.7	3.1	4.0	4.8
Demande intérieure finale	9 692.0	96.1	4.9	4.9	3.5	4.0	4.3
Formation de stocks <sup>1</sup>	607.8	6.0	-0.2	0.5	-1.2	0.0	0.2
Demande intérieure totale	10 299.7	102.1	4.3	5.1	2.1	3.8	4.4
Exportations de biens et de services	5 105.9	50.6	13.2	21.8	9.1	5.5	9.4
Importations de biens et de services	5 318.2	52.7	12.3	21.1	6.3	5.9	9.5
Solde extérieur <sup>1</sup>	-212.3	-2.1	0.1	0.0	1.7	-0.3	-0.1
PIB à prix constants	-	-	4.4	5.2	3.8	3.5	4.3
PIB aux prix courants	10 087.4	100.0	13.3	14.8	13.1	9.0	9.7
Indice implicite des prix du PIB	-	-	8.6	9.1	9.0	5.3	5.2
<i>Pour mémoire :</i>							
Indice des prix à la consommation	-	-	1.0	9.8	9.2	5.5	5.1
Taux de chômage <sup>2</sup>	-	-	7.1	6.5	5.7	5.8	5.7
Taux d'épargne des ménages <sup>3</sup>	-	-	12.4	9.0	10.8	12.6	11.7
Solde financier des administrations publiques <sup>4</sup>	-	-	-5.2	-3.0	-5.2	-5.5	-4.4
Balance des opérations courantes <sup>5</sup>	-	-	-	-2.9	-2.1	-3.5	-3.1

1. Les pourcentages de variation annuelle sont les contributions aux variations du PIB réel.

2. En pourcentage de la population active.

3. En pourcentage du revenu disponible.

4. Estimation de l'OCDE qui ajuste les données officielles afin d'améliorer la comparabilité entre les pays et les années.

5. En pourcentage du PIB, sur la base des paiements.

Source : OCDE.

augmentent davantage et que les salaires progressent plus rapidement. Ces facteurs pourraient faire naître de nouvelles tensions inflationnistes et pourraient obliger la Banque centrale à durcir davantage les conditions monétaires. Si tel était le cas, le dosage des composantes de la politique économique deviendrait encore plus déséquilibré, et la compétitivité de l'économie ainsi que sa capacité à attirer des investissements internationaux pourraient en pâtir.

A moyen terme, les résultats économiques de la Hongrie dépendront de l'évolution de deux éléments déterminants du PIB par habitant – la croissance de la productivité et les taux d'activité. *L'amélioration de la productivité devrait se poursuivre* en raison des taux d'investissement toujours élevés des entreprises nationales et

internationales, et elle pourrait être accélérée par les réformes microéconomiques évoquées au chapitre IV. Mais l'amélioration de la productivité n'est pas suffisante et doit s'accompagner d'une élévation du *taux de participation au marché du travail et du taux d'activité*. Il faut pour ce faire inverser la tendance récente à l'augmentation des retraits de la population active. Il sera essentiel de réduire le coût total de l'emploi et de renforcer le capital humain de la population d'âge actif, principalement au niveau des basses qualifications. Le Secrétariat présente deux scénarios de croissance à moyen terme dans l'encadré 1. L'un se fonde sur les faibles taux actuels de participation au marché du travail et d'activité, et l'autre sur une convergence de ces taux vers les moyennes de l'OCDE au cours des prochaines décennies. Ce dernier scénario suppose des réductions suffisantes des coûts de main-d'œuvre pour accroître la demande non inflationniste de travail et remédier aux problèmes actuels de découragement et d'hystérèse sur le marché du travail. La productivité à moyen terme ne progresse pas aussi vite dans le deuxième scénario que dans le premier, parce que les travailleurs peu qualifiés sont intégrés sur le marché du travail. Mais la croissance globale du PIB, les revenus privés et les recettes publiques atteignent des niveaux nettement plus élevés à long terme. Les disparités sociales, économiques et régionales devraient pour leur part s'atténuer plus rapidement. Ces scénarios donnent quelques indications concernant le programme de réforme structurelle, analysé plus en détail au chapitre IV.

### Encadré 1. **Production potentielle et différents scénarios de rattrapage**

Spectaculaire à la fin des années 90, grâce tout à la fois aux rapides progrès de la productivité et à l'élévation du taux d'activité, la croissance s'est ralentie en 2001 tandis que le taux d'activité reculait. Le présent encadré tente de répondre à deux questions. Premièrement, quelle est la croissance de la production potentielle ? Deuxièmement, quelles sont les perspectives concernant le sentier futur de croissance de l'économie hongroise ? Pour répondre à la première question, on a utilisé le filtre de Hodrick-Prescott pour éliminer les fluctuations conjoncturelles de la série chronologique des statistiques de la production. Pour la seconde question, on a utilisé un simple modèle de rattrapage avec deux scénarios différents selon les niveaux d'emploi et de productivité.

Les conclusions qui se dégagent sont les suivantes. Le taux de croissance potentielle pourrait être un peu moins élevé que ne l'estimait la précédente *Étude économique*, de l'ordre de 4 pour cent par an. L'évolution effective de l'économie hongroise au cours des cinq ou six prochaines années dépend essentiellement de la capacité des autorités à mobiliser les réserves latentes de main-d'œuvre.

#### **Tendances sous-jacentes de la croissance**

La production potentielle de référence est la valeur tendancielle du PIB réel, la tendance étant estimée à l'aide du filtre de Hodrick-Prescott avec une valeur de  $\lambda$  égale à 100. La tendance estimée de 4 pour cent de croissance pour la période 1994-2007 ainsi que les prévisions de l'OCDE pour le PIB réel impliquent que la production effective s'aligne sur le niveau potentiel au cours de la période 2001-2004.

#### **Autres projections à moyen terme**

Selon OCDE (2002), la productivité de la Hongrie mesurée par le PIB par salarié sur la base de parités de pouvoir d'achat représentait 45 pour cent de celle des États-Unis à la fin des années 90. Deux sentiers futurs de rattrapage de la productivité ont été calculés à l'aide du modèle suivant qui mesure la productivité du travail au moyen du PIB par salarié  $H(t) = (1 + \alpha) H(t - 1) + \beta [A(t - 1) - H(t - 1)]$ , où  $H$  et  $A$  désignent la productivité en Hongrie et aux États-Unis respectivement,  $\alpha$  est le taux de croissance tendancielle de 1.75 pour cent par an,  $t$  est le temps indexé et  $\beta$  se réfère à un paramètre spécifique de rattrapage. Dans un scénario, le taux d'activité de la Hongrie converge vers celui de l'Irlande en 2008,  $\beta$  étant fixé à 2 pour cent par an. Dans l'autre scénario, le taux d'activité de la Hongrie reste bloqué à son niveau actuel et le paramètre de rattrapage est porté à 2½ pour cent. La valeur inférieure de  $\beta$  dans le premier scénario tient à ce que l'on suppose qu'un plus grand nombre de travailleurs peu qualifiés, c'est-à-dire moins productifs, entrent dans la population active et dans l'emploi. Avec le premier scénario, la Hongrie parvient à 53 pour cent du niveau de la productivité des États-Unis en 2008. Avec le second scénario, la Hongrie parvient à 55 pour cent du niveau des États-Unis à la même époque. Néanmoins, le niveau global du PIB est

Encadré 1. **Production potentielle et différents scénarios de rattrapage (suite)**

fonction à la fois de la productivité et de l'emploi. Le premier scénario retient une valeur plus élevée pour le PIB par habitant, qui augmente de 43 pour cent entre 2002 et 2008, alors que la progression n'est que de 29 pour cent dans le cas où l'emploi est plus faible et la productivité plus forte (voir tableau 9).

Tableau 9. **Différentes prévisions à moyen terme<sup>1</sup>**

Scénario	Emploi		Productivité		PIB par habitant	
	I	II	I	II	I	II
2002	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2003	102.5	100.3	104.0	104.5	106.7	105.0
2004	104.8	100.3	108.0	109.0	113.4	109.7
2005	107.1	100.4	112.2	113.7	120.4	114.5
2006	109.4	100.4	116.4	118.3	127.6	119.4
2007	111.9	100.4	120.6	123.1	135.3	124.3
2008	114.2	100.2	124.9	127.9	143.1	129.2

1. Le scénario I suppose que le taux d'activité global augmente jusqu'à 67.4 pour cent en 2008. Le scénario II suppose que le taux d'activité se maintienne au niveau estimé pour 2002, soit 59.2 pour cent.  
Source : Calculs de l'OCDE.

Bien que l'augmentation du taux d'activité global retenue dans le premier scénario puisse paraître trop optimiste, elle est nettement inférieure à celle qu'impliquent les prévisions des autorités hongroises à long terme. L'évolution démographique sous-jacente correspond aux données de base mises à jour et communiquées à l'OCDE par l'Institut démographique de l'Office statistique hongrois. Étant donné que la population d'âge actif, c'est-à-dire les personnes âgées de 15 à 64 ans, augmente au cours de la période considérée, l'élévation du taux d'activité se traduit par une rapide croissance de la population active et de l'emploi.

Dans la présente *Étude*, on estime qu'il est important de renforcer les incitations à l'emploi en abaissant les charges de sécurité sociale, notamment la cotisation maladie forfaitaire qui exclut les travailleurs peu qualifiés du marché du travail. Néanmoins, de telles réductions seraient-elles budgétairement tenables ? Selon les calculs de l'OCDE, les moins-values de recettes représenteraient 2.1 pour cent des recettes fiscales totales, ou 0.9 pour cent du PIB, en 2003. Néanmoins, la croissance attendue de l'emploi et de la production se traduirait par d'importantes rentrées fiscales qui compenseraient le coût budgétaire de la suppression de la cotisation maladie forfaitaire. D'ici 2008, les recettes fiscales annuelles associées au scénario d'emploi plus élevé dépasseraient de 8 pour cent celles que l'on enregistrerait avec le scénario fondé sur une productivité plus élevée.

## II. Gestion macroéconomique

L'économie hongroise résiste assez bien au ralentissement international de l'activité, en partie grâce à ses bases foncièrement saines, mais aussi et surtout du fait des vigoureuses mesures de relance budgétaire qui ont été prises dans la perspective des échéances électorales. Une nouvelle impulsion d'aussi grande ampleur n'est pas prévue pour 2002 et ne serait d'ailleurs pas compatible avec les objectifs à moyen terme du gouvernement en matière de recettes et de dépenses, notamment ceux qu'imposent les critères d'adhésion à l'UE et à l'UEM (encadré 2). Par ailleurs, un nouveau régime monétaire a élargi la marge de fluctuation du forint et donné de plus grandes possibilités d'action aux autorités, qui ont ainsi atteint leur premier objectif de désinflation. Le principal enjeu de la politique macroéconomique est maintenant d'établir un cadre cohérent qui permette à l'économie de concrétiser son fort potentiel de croissance grâce à une politique budgétaire judicieuse et à une politique monétaire crédible.

### Politique monétaire

#### ***Un nouveau régime monétaire a été adopté pour modérer l'inflation***

Après la stabilisation des finances publiques au milieu des années 90 (voir chapitre III), la Hongrie a adopté un système de parité à crémaillère assorti d'une marge étroite de fluctuation du taux de change. Ce régime a permis de ramener le taux moyen d'inflation de 28 pour cent en 1995 à 10 pour cent en 1999, tout en favorisant une croissance de l'activité économique tirée par les exportations. Au milieu de 2000, cependant, le processus de désinflation s'est essoufflé sous l'effet de la hausse des cours mondiaux de l'énergie et des prix des denrées alimentaires. Le taux d'inflation s'est immobilisé aux alentours de 10 pour cent et il s'est avéré impossible de le faire descendre plus bas étant donné la marge de manœuvre trop étroite dont disposaient les autorités pour resserrer les conditions monétaires<sup>19</sup>. En 2001, le cadre de la politique monétaire a donc été réaménagé : le système de parité à crémaillère a été abandonné, après un net élargissement de la marge de fluctuation de la monnaie en mai et la mise en place

## Encadré 2. Incidence de l'adhésion à l'UE et à l'UEM sur les politiques monétaire et budgétaire

Pour adhérer à l'Union européenne, les pays candidats doivent satisfaire à trois grandes séries de critères politiques, économiques et institutionnels qui ont été définis à Copenhague en 1993 : i) stabilité des institutions garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le respect et la protection des minorités ; ii) existence d'une économie de marché viable, et capacité de faire face à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'Union ; iii) capacité d'assumer les obligations de l'Union, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, et de l'Union économique et monétaire (UEM)<sup>1</sup>.

Selon la plus récente des évaluations régulières de la Commission européenne, la Hongrie a fait des progrès considérables dans l'harmonisation de sa législation, ainsi que dans la mise en œuvre des réformes macroéconomiques et structurelles. Elle remplit désormais les critères politiques et peut être considérée comme une économie de marché viable (CE, 2001). Sur les 31 chapitres de négociation que comporte le processus d'adhésion, 24 sont déjà clos dans le cas de la Hongrie. Toutefois, de nouveaux efforts et de nouvelles réformes sont nécessaires dans plusieurs domaines, qui auront des conséquences non négligeables pour la politique budgétaire. Ainsi, la réforme du système de soins doit être engagée rapidement, la politique de l'environnement exige encore des améliorations coûteuses et la restructuration du secteur ferroviaire reste à mettre en chantier. En outre, les conditions de la participation de la Hongrie à la politique agricole commune n'ont pas encore été négociées.

Les conditions d'adhésion à l'UE – contrairement aux critères de participation à l'UEM fixés à Maastricht – ne comprennent aucune norme spécifique et quantifiée sur le plan budgétaire et monétaire. Toutefois, la viabilité des politiques macroéconomiques est l'un des principaux éléments retenus pour apprécier l'état de préparation des pays candidats à l'adhésion. Dans le cas de la Hongrie, la politique macroéconomique doit avoir pour priorité de créer les conditions d'une convergence nominale et réelle avec les pays actuellement membres de l'UE, ce qui suppose le développement des infrastructures, le renforcement de la compétitivité et la mise en œuvre de l'acquis communautaire. La politique budgétaire, quant à elle, doit avant tout assurer le financement de ces efforts, tout en réduisant le niveau global des dépenses et des déficits.

Sur le plan monétaire, il faudra tenir compte de l'incidence qu'auront sur l'inflation l'ajustement des prix réglementés et les modifications apportées au système fiscal conformément aux règles de l'UE. A cet égard, les mesures les plus importantes sont l'augmentation des taxes sur le tabac (dont la banque centrale estime à 1.6 pour cent l'effet total sur l'inflation), la suppression du taux zéro de TVA (effet sur l'inflation estimé à 0.1 pour cent) et l'ajustement des tarifs domestiques du gaz en fonction des coûts.

La participation au Système monétaire européen (MCE II) ne peut être préalable à l'adhésion à l'UE mais pourrait intervenir aussitôt après. Conformément aux critères de convergence définis dans le traité de Maastricht sur l'Union économique



**Encadré 2. Incidence de l'adhésion à l'UE et à l'UEM sur les politiques monétaire et budgétaire (suite)**

et monétaire européenne, signé en 1991, les nouveaux pays membres doivent remplir les conditions suivante :

1. Après l'entrée dans le MCE II, ils doivent maintenir leur taux de change dans une marge normale de fluctuation ( $\pm 15$  pour cent) pendant au moins deux ans. Depuis l'élargissement de la marge d'intervention, l'abandon du système de dévaluation glissante et la suppression des dernières restrictions de change, la Banque centrale considère que le système monétaire hongrois répond désormais aux critères relatifs au MCE II, sauf en ce qui concerne l'interdiction pour l'État de modifier de sa propre initiative le taux central de la monnaie. Bien que le MCE II puisse être considéré comme un régime de taux de change quasiment fixe, la parité centrale peut être modifiée dans le cadre d'une procédure commune.
2. Le déficit budgétaire – mesuré selon la méthodologie du SEC95 – doit rester inférieur à 3 pour cent du PIB pendant un certain temps. Le déficit public de la Hongrie, déterminé conformément aux normes comptables communautaires, était supérieur à 5 pour cent en 2001.
3. La dette publique doit être inférieure à 60 pour cent du PIB ou se rapprocher de cette valeur de référence à un rythme satisfaisant. La Hongrie a peut-être déjà atteint cet objectif, avec un ratio officiel dette/PIB de 55 pour cent. Ce chiffre ne comprend cependant pas la dette des organismes publics hors budget et il est donc difficile de dire s'il est conforme aux normes du SEC95.
4. L'inflation observée au cours d'une certaine période ne peut dépasser de plus de 1.5 point de pourcentage la moyenne des trois pays membres de l'UE ayant les taux d'inflation les plus bas. En janvier 2002, la Hongrie avait un taux d'inflation de 6.6 pour cent en glissement annuel, alors que ce taux d'inflation moyen s'établissait à 1.9 pour cent.
5. Le taux d'intérêt à long terme (dix ans) observé au cours d'une certaine période ne doit pas dépasser de plus de 2 points de pourcentage la moyenne des trois pays ayant les taux d'inflation les plus bas. L'écart de la Hongrie par rapport à la moyenne des taux de référence est à présent proche de 2 pour cent.

Parmi ces divers critères, le plus sujet à controverse est celui de l'inflation. En effet, suite à l'ajustement des prix relatifs qui a résulté du processus de rattrapage, la Hongrie enregistre maintenant un écart de taux d'inflation d'équilibre avec la zone euro estimé par la Banque centrale à 0.8-2.2 pour cent (Kovacs, 2001). Cet effet Balassa-Samuels non négligeable signifie que pour remplir le critère d'inflation du traité de Maastricht, il faudrait que la Hongrie ramène les prix des biens échangés couverts par son indice des prix à la consommation (IPC) à un niveau inférieur à celui des pays appartenant actuellement à l'UEM. A moins d'une baisse systématique des impôts indirects, cela aurait très probablement pour effet d'obliger la politique économique à contenir la croissance en deçà de son potentiel.

---

1. Les candidats à l'adhésion doivent aussi mettre leur législation en conformité avec l'acquis communautaire. En 2000, la Hongrie a présenté officiellement son premier programme économique de préadhésion, qui fait l'objet d'une évaluation dans EC(2002), pp. 57-65.

### Encadré 3. Le ciblage de l'inflation

Après l'élargissement sensible de la marge d'intervention du forint au début de mai 2001, la parité centrale a cessé de jouer son rôle de point d'ancrage nominal dans les limites d'une étroite marge de fluctuation. En conséquence, la BNH a annoncé en juin 2001 qu'elle adoptait une politique de ciblage de l'inflation, sur laquelle elle compte désormais s'appuyer pour orienter les anticipations du marché en utilisant comme nouveau point d'ancrage nominal une série d'objectifs de désinflation annoncés plusieurs années à l'avance.

Dans le cadre du nouveau régime, la prévision d'inflation rendue publique constitue un objectif intermédiaire de la politique monétaire. La Banque centrale divulgue les scénarios qu'elle établit en matière d'inflation en indiquant explicitement les hypothèses et les risques correspondant aux différentes composantes de l'IPC. Ces risques sont évalués et chiffrés par le conseil de la politique monétaire de la BNH, qui leur associe une distribution de probabilités de part et d'autre de la prévision centrale. Les facteurs d'incertitude liés au comportement des acteurs économiques nationaux, notamment l'orientation de la politique budgétaire, les résultats des négociations salariales et les décisions touchant les prix réglementés, sont mis en évidence et accompagnés d'une estimation de leur incidence attendue sur l'inflation. Au travers d'une série d'outils de communication<sup>1</sup>, la Banque centrale fait clairement savoir que si ces facteurs s'écartent des hypothèses retenues dans le scénario de référence, au risque de compromettre la réalisation de l'objectif d'inflation, les autorités monétaires réagiront. Les cibles d'inflation sont définies d'un commun accord par la Banque et le gouvernement, ce qui les rend plus crédibles<sup>2</sup>.

La trajectoire de désinflation à moyen terme reflète l'hypothèse de la Banque centrale selon laquelle la Hongrie intégrera l'Union économique et monétaire (UEM) au cours de la période 2006-07, ce qui implique qu'elle devra satisfaire aux critères de Maastricht en 2004 ou 2005, et par conséquent ramener d'ici là son taux d'inflation aux alentours de 2-2½ pour cent. On estime que cette ferme détermination à faire entrer le pays dans la zone euro favorisera l'instauration d'un climat de stabilité des prix. Outre ce profil d'évolution nominal à moyen terme, en juin 2001, la BNH et le gouvernement ont établi les objectifs d'inflation pour fin 2001 et fin 2002, respectivement fixés à 7 et 4½ pour cent, avec une marge d'ajustement de 1 pour cent visant à laisser aux autorités la flexibilité nécessaire en cas de chocs inattendus. Un troisième objectif, de 3½ pour cent pour fin 2003, a été annoncé ultérieurement. Bien que la Banque vise un sentier de désinflation à moyen terme, la politique monétaire est calée, au niveau opérationnel, sur un horizon temporel de 18 mois – délai jugé nécessaire pour que toute intervention fasse pleinement ressentir ses effets. Afin d'éviter une instabilité excessive de la politique monétaire et de la production, la BNH a décidé de ne réagir aux chocs inflationnistes que si leur incidence se révèle durable et compromet la réalisation de l'objectif à moyen terme.

Le principal instrument de la politique monétaire est le *taux de rémunération des dépôts* à deux semaines effectués par les établissements bancaires. Contrairement à ce que l'on observe habituellement dans d'autres pays de l'OCDE, la position de liquidité structurelle du secteur bancaire hongrois est depuis longtemps excédentaire, du fait des interventions vigoureuses de la Banque centrale pour éponger les entrées

### Encadré 3. Le ciblage de l'inflation (suite)

massives de capitaux par le biais de son système de dépôt à deux semaines. Avec le nouveau régime de change flexible, qui laisse les transactions en devises s'équilibrer sur le marché et la monnaie s'apprécier, reflet de l'autonomie de la politique monétaire, le besoin de stérilisation instantanée s'atténue, et l'on estime que la Banque centrale procurera directement des liquidités au marché dans quelques années.

Dans une petite économie ouverte comme la Hongrie, où l'action par le canal du crédit n'est pas très efficace, le taux de change constitue le mécanisme de transmission le plus puissant et le plus rapide de la politique monétaire. En se fondant sur l'expérience d'autres pays, la Banque centrale estime qu'il faut environ 12 mois pour qu'une appréciation (dépréciation) du cours de change produise environ 37½ pour cent de ses effets en termes de désinflation (inflation) des prix des produits échangés, et 24 mois pour qu'elle agisse à 60 pour cent. La BNH attache donc une importance primordiale à l'évolution du taux de change et adapte sa politique en fonction de son impact sur ce dernier. Le cours de la monnaie reste toutefois fondamentalement déterminé par le jeu du marché au double plan national et international. Au cours des quelques mois qui se sont écoulés depuis l'adoption du nouveau régime en mai 2001, la Banque n'a procédé à aucune intervention sur le marché des changes, même si ses déclarations publiques ont quelquefois aidé à stabiliser les anticipations des opérateurs.

1. Le principal outil de communication de la Banque est son *Rapport trimestriel sur l'inflation*, mais elle publie aussi de temps à autre des notes consacrées à des thèmes spécifiques (comme celle de novembre 2001 qui évalue les effets de l'évolution du taux de change sur la compétitivité), ainsi qu'un *Rapport mensuel* qui fournit à intervalles plus rapprochés des informations sur les prix et d'autres variables monétaires, budgétaires et économiques, accompagnées de statistiques. En outre, le *Rapport annuel*, également publié, que la Banque soumet au Parlement présente une analyse rétrospective de l'action économique et monétaire au cours de l'année écoulée.
2. Avant l'adoption du nouveau régime, le gouvernement se fixait son propre objectif d'inflation, indépendamment de la BNH, dans le cadre du budget. Cette prévision était presque systématiquement inférieure à celle (non publiée) de la Banque centrale. Les budgets 2000 et 2001 tablaient respectivement sur un taux d'inflation de 6.5 et 6.3 pour cent, alors que la hausse des prix s'est finalement établie à 9.8 et 9.2 pour cent.

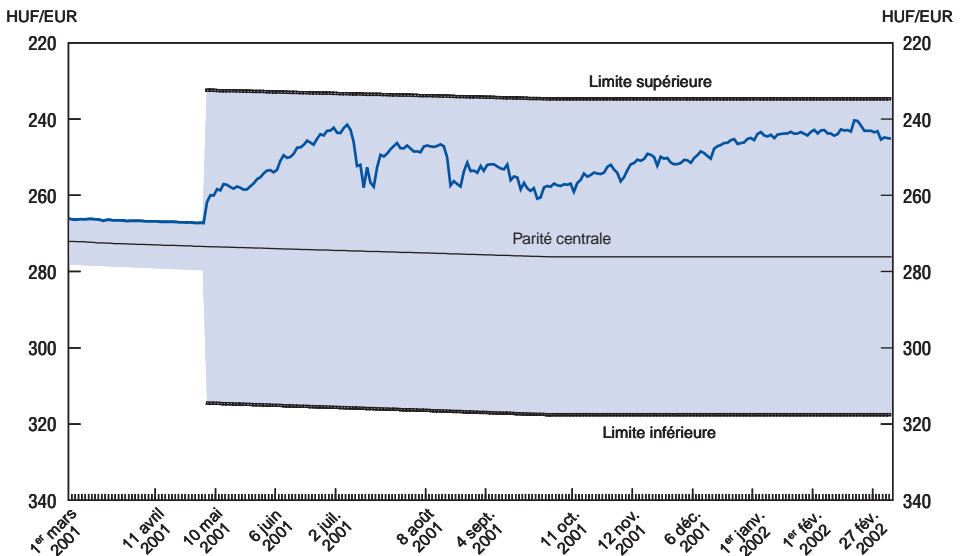
d'un vaste dispositif de ciblage de l'inflation en juin, et l'ajustement mensuel du taux de change de référence a été supprimé en octobre. En juillet, le Parlement a adopté une nouvelle loi qui accroît l'indépendance de la Banque centrale et lui donne pour principal objectif de veiller à la stabilité des prix (pour plus de détails, voir encadré 3).

### Le taux de change s'est apprécié et a résisté aux chocs internationaux

Le taux de change s'est fortement apprécié en valeur nominale comme en valeur réelle immédiatement après l'élargissement de sa marge de fluctuation, puis il s'est mis à osciller, principalement au gré des changements d'attitude observés sur le marché mondial à l'égard des économies émergentes. Chaque dépréciation étant suivie d'une correction de plus faible ampleur, les effets de l'appréciation initiale ont été en partie annulés, mais la monnaie est constamment restée dans la moitié supérieure de sa marge de fluctuation. Depuis novembre 2001, de nouvelles entrées de capitaux ont fait monter le forint d'environ 11-12 pour cent au-dessus de son cours de référence (graphique 12).

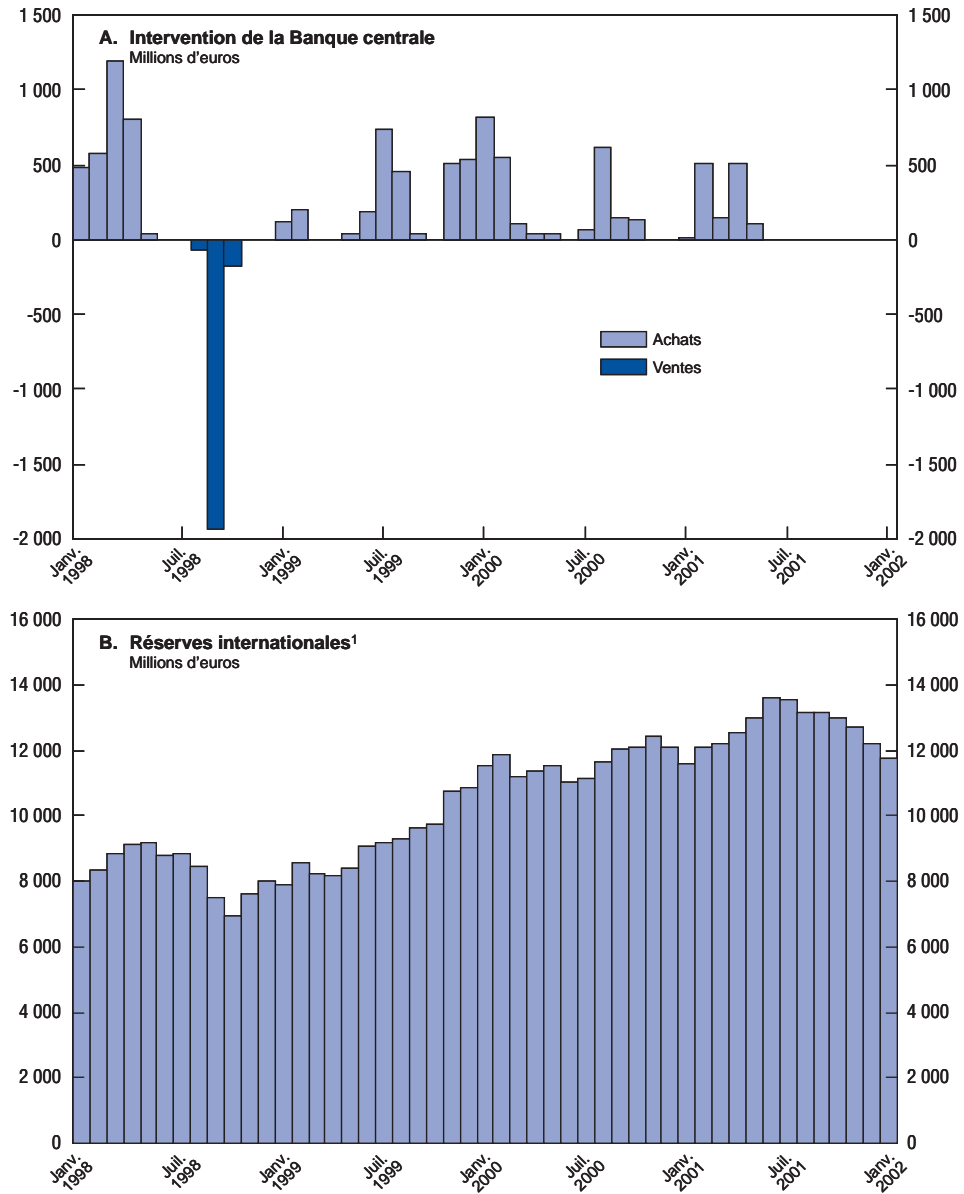
Ces mouvements restent néanmoins modérés par rapport à ceux qu'ont connus d'autres pays dans les mêmes circonstances. Le forint n'a jamais atteint la nouvelle limite supérieure officielle de sa marge de fluctuation et la Banque centrale n'a donc jamais eu à intervenir pour corriger son évolution. Les entrées d'investissements directs étrangers et le taux élevé de rétention des bénéfices des entreprises financées par ces investissements ont fourni un soutien constant

Graphique 12. Le forint dans sa marge de fluctuations



Source : Banque nationale de Hongrie.

Graphique 13. Interventions sur le taux de change



1. Au coût historique pour 1998-1999, au prix du marché déduction faite des intérêts accumulés à partir de 2000. Les chiffres de janvier 2002 figurant à la partie B sont provisoires.  
Source : Banque nationale de Hongrie.

au cours de la monnaie. Le poids des entrées de capitaux non sensibles aux taux d'intérêt, jusqu'ici toujours supérieur à celui des autres entrées de capitaux<sup>20</sup>, amoindrit peut-être la capacité de réaction du taux de change à la politique monétaire. Toutefois, la suppression des dernières mesures de contrôle sur les transactions en devises, intervenue en juin 2001, fera sans doute jouer un rôle accru aux mouvements de capitaux sensibles aux taux d'intérêt, rendant ainsi le taux de change plus réceptif à la politique monétaire. Pour veiller à ce que le taux de change soit seulement déterminé par le jeu de l'offre et de la demande, la BNH a décidé de mettre quotidiennement sur le marché le montant net des transactions en devises du secteur des administrations publiques, jusqu'à la fin de 2001<sup>21</sup>.

### ***La désinflation a repris grâce au recul de l'inflation importée***

Le premier objectif d'inflation, fixé à  $7\pm 1$  pour cent sur 12 mois, a été atteint en décembre 2001. L'évolution des prix internationaux, qui ont augmenté de 2.1 pour cent seulement dans la zone euro en 2001, contre 2.5 pour cent en 2000, a contribué à cette réussite qui doit aussi beaucoup aux répercussions de l'appréciation du taux de change<sup>22</sup>. Parmi les principales composantes de l'inflation générale, les prix de l'énergie ont atteint un sommet dans la première moitié de l'année avant de reculer ; les prix des produits alimentaires ont commencé par augmenter à une allure sans précédent qui s'est ensuite ralentie au second semestre ; les prix des produits réglementés ont enregistré une légère hausse, mais ils sont restés à des niveaux généralement très bas (dans certains cas même inférieurs aux coûts – voir chapitre IV) ; enfin, les prix des produits échangeables et des services non échangeables ont accusé une décélération dans la seconde moitié de l'année. Il existe un écart d'inflation significatif entre les biens échangeables et les biens non échangeables, qui s'explique peut-être en partie par les différences de productivité observées entre les deux secteurs, dans un contexte marqué par une progression rapide des salaires (voir chapitre I et graphique 8, partie C).

Les autorités se sont fixé un objectif de désinflation ambitieux pour 2002, puisqu'elles comptent ramener le rythme de la hausse des prix à la consommation à  $4.5\pm 1$  pour cent en décembre, compte tenu des écarts de production négatifs dans le pays et à l'étranger. La Banque centrale est consciente des risques qui entourent cette prévision d'inflation et qu'elle va devoir surveiller. Elle les a énumérés dans son rapport sur l'inflation de novembre 2001 : dépréciation du taux de change, augmentation des prix de l'énergie et des produits échangeables, nouvelle détente de la politique budgétaire et demandes de hausses des revenus dans la perspective des élections. Leurs effets potentiels avaient été chiffrés et ne paraissaient pas négligeables (tableau 10). Le rapport de février 2002 plaçait

Tableau 10. **Facteurs d'incertitude pesant sur l'évolution de l'IPC**  
Variations de l'IPC en pourcentage

Facteurs d'incertitude	Effet sur l'IPC en 2002 (T4)	Effet sur l'IPC en 2003 (T4)
Variation durable du taux de change forint/euro (dépréciation durable de 10 pour cent du forint)	1.9	1.7
Variations de l'ampleur des effets exercés par les modifications du taux de change (33 pour cent par an)	0.4	0.4
(67 pour cent par an)	-0.5	-0.35
Variations de la crédibilité de la politique de désinflation (hausse de 3 pour cent des salaires nominaux)	0.1-0.4	0.1-0.4
Variations de l'effet de la politique budgétaire (augmentation de 100 milliards de forints des dépenses au titre des salaires et des transferts)	0-0.2	0-0.2
Variations de la demande extérieure (augmentation de 1 pour cent de la demande d'importations)	0.4	0.1
Variations des prix du pétrole (hausse de 10 pour cent du prix du pétrole)	0.4	0.1
Variations du taux de change euro/dollar (dépréciation de 10 pour cent de l'euro)	0.4	0.1
Variations des prix réglementés (par exemple les prix du gaz arrivant par gazoduc) (nouvelle augmentation du prix en juillet 2002)	0.2	0.2

Source : Banque nationale de Hongrie.

parmi les principaux risques sur le front de l'inflation les incertitudes concernant l'ampleur des effets indirects du taux de change, les cours du pétrole, les prix intérieurs réglementés et l'évolution des coûts du travail. Après analyse de ces facteurs parmi d'autres, le conseil de la politique monétaire a estimé que les risques de sous-estimation et de surestimation de l'inflation en 2002 étaient également répartis, tandis que la prévision de l'inflation pour décembre 2003, risque, selon lui, de pêcher par excès.

Les acteurs du marché, dont les prévisions relatives à la hausse de l'IPC en 2002 se rapprochent de plus en plus de la cible officielle de la Banque centrale, partagent apparemment ce point de vue. Après avoir chiffré le taux d'inflation moyen en fin d'année à 7 pour cent en avril 2001, les analystes ont en effet sensiblement revu leurs calculs à la baisse en février 2002, annonçant alors un taux de 5¼ pour cent, plus proche de la cible retenue par la BNH. Compte tenu de l'accélération de la reprise internationale attendue en 2003 et de l'effet qu'elle aura sur les prix mondiaux et les marchés intérieurs des produits et du travail, un nouveau resserrement des conditions monétaires sera sans doute nécessaire en 2003 pour respecter l'objectif d'inflation.

A moyen terme (quatre à cinq ans), l'écart de rendement annuel à terme entre le forint et l'euro<sup>23</sup> indique que les marchés tablent sur un différentiel d'inflation entre la Hongrie et ses partenaires de la zone euro qui ne serait plus que de 1½ à 2 pour cent à la fin de 2004. Ce chiffre, obtenu en prenant pour hypothèse une prime de risque zéro sur le taux de change, est encore plus bas si l'on introduit cette prime dans les calculs (graphique 16, partie B). Les marchés financiers semblent donc reprendre à leur compte l'objectif déclaré des autorités qui prévoient une intégration rapide de la Hongrie dans la zone euro<sup>24</sup> (encadré 2).

### ***Les taux d'intérêt réels sont en hausse mais les primes de risque restent modestes***

Depuis l'élargissement de la marge de fluctuation du forint, en mai 2001, la Banque centrale a réduit ses taux de 275 points de base au total (graphique 14). Or, malgré l'accélération du processus de désinflation, les taux d'intérêt réels à court terme ont légèrement augmenté. Comme le montre le graphique 14, l'écart de taux d'intérêt à court terme avec la zone euro ne s'est pas immédiatement réduit après l'élargissement de la marge de fluctuation et la suppression du régime de parité à crémaillère, signe du risque de change accru lié au nouvel environnement, mais seulement au bout de quelques mois, lorsque la monnaie a apporté la preuve de sa solidité. Le comportement de la prime de risque montre que la confiance des investisseurs à l'égard du marché hongrois des capitaux reste sensible aux évolutions internationales, mais aussi que les risques liés au forint commencent à être déterminés de façon plus indépendante (par rapport aux risques perçus sur les autres marchés émergents), ce qui est encourageant (graphique 14, partie C).

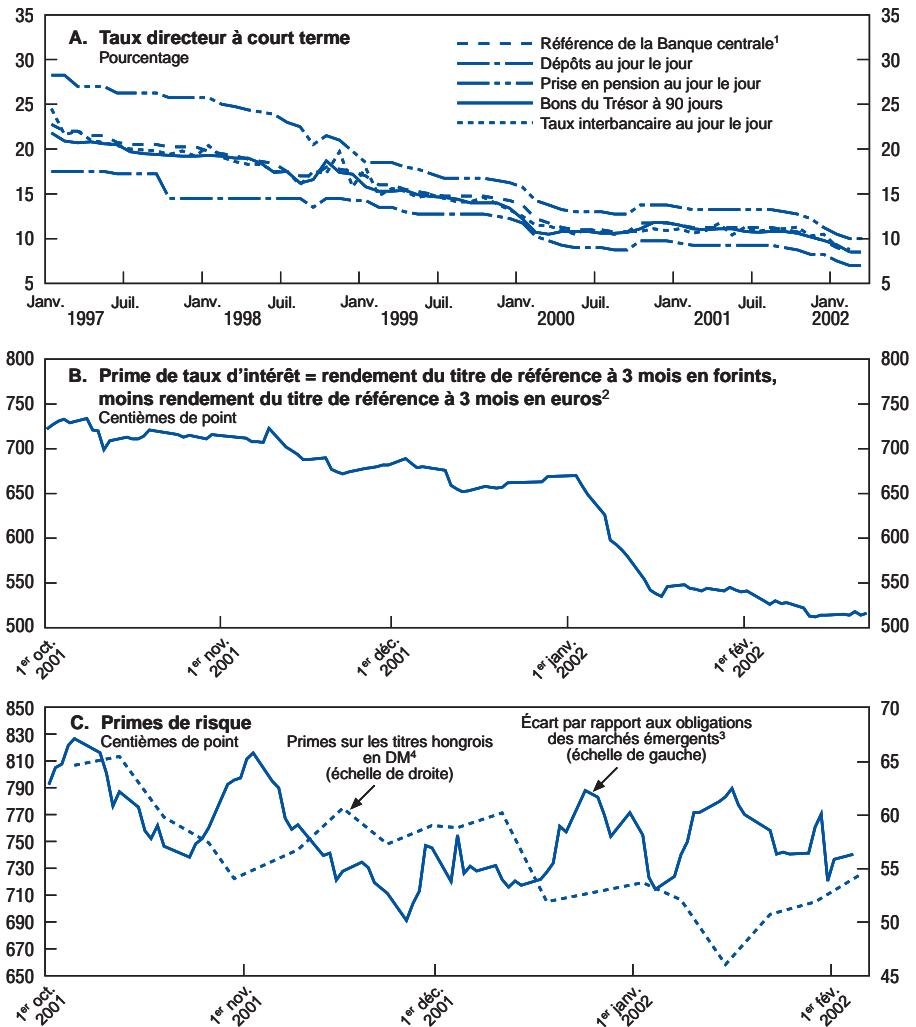
Finalement, l'appréciation du taux de change et la hausse des taux d'intérêt réels à court terme ont entraîné un resserrement des conditions monétaires en 2001 (graphique 15). A plus long terme, cependant, les rendements ont sensiblement baissé depuis l'élargissement de la marge de fluctuation, touchant leur niveau historiquement le plus bas en janvier 2002, ce qui confirme les anticipations positives des investisseurs pour le long terme et la baisse du coût du capital pour les emprunteurs (graphique 16).

### ***La composition monétaire de l'expansion du crédit justifie de nouvelles opérations de couverture***

L'évolution des principaux agrégats monétaires est illustrée au tableau 11. La Banque centrale ne considère pas ces agrégats comme des objectifs intermédiaires, la quantité de monnaie en circulation étant librement déterminée par la demande exprimée au taux d'intérêt en vigueur sur le marché. Dans l'ancien régime de change à marge de fluctuation étroite, la Banque stérilisait les effets des transactions en devises par le biais de son système d'adjudication, ce qui



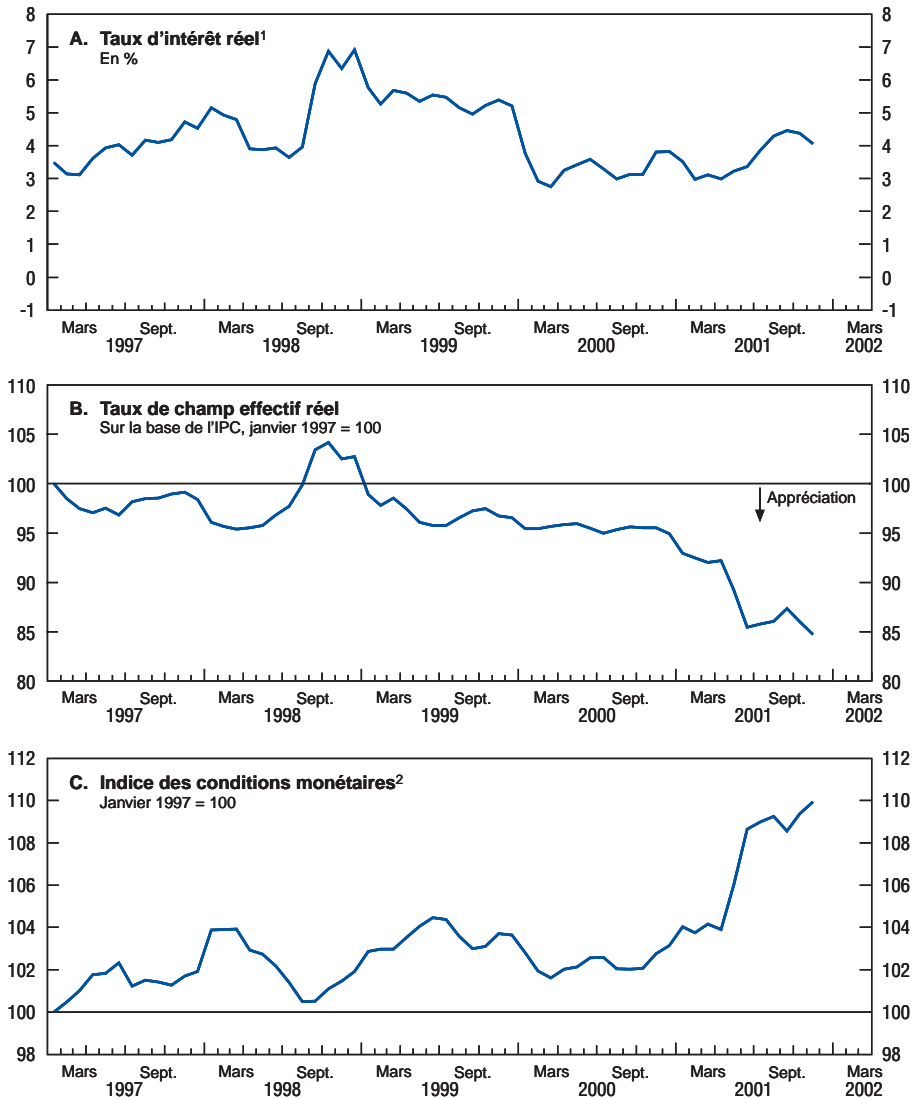
Graphique 14. Taux directeurs et primes de risque



1. Le taux de référence de la Banque centrale était le taux du mécanisme permanent de pension à 4 semaines avant le 6 octobre 1997, puis le taux du mécanisme de dépôt à 4 semaines jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 1999, date à laquelle sa durée a été ramenée à 2 semaines. Depuis le 13 juillet 2001, le taux de base est aligné sur le taux de référence.
2. Le rendement du titre de référence à 3 mois en forints est le taux d'intérêt des bons du Trésor hongrois à 90 jours ; le rendement du titre de référence à 3 mois en euros est celui obtenu par la Banque centrale européenne en calculant la moyenne pondérée des bons du Trésor en euros des pays Membres.
3. Écart sur les obligations publiques à court terme libellées en dollars EU, entre un portefeuille pondéré de titres du pays émergents et les bons du Trésor des États-Unis à 10 ans.
4. Écart sur les obligations publiques à long terme libellées en DM. Obligations hongroises (2 à 10 ans et 1 à 7 ans, échéance entre 2003 et 2005), moins obligations allemandes.

Source : Banque nationale de Hongrie ; OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

Graphique 15. Conditions monétaires



1. Taux d'intérêt sur 12 mois corrigé de l'inflation attendue sur la base d'un sondage Reuters.

2. L'indice des conditions monétaires a été calculé selon la formule suivante :

$$I(t) = I(t-1) * [1 + (r(t) - r(t-1)) - \log(\text{RER}(t)/\text{RER}(t-1))], \text{ où}$$

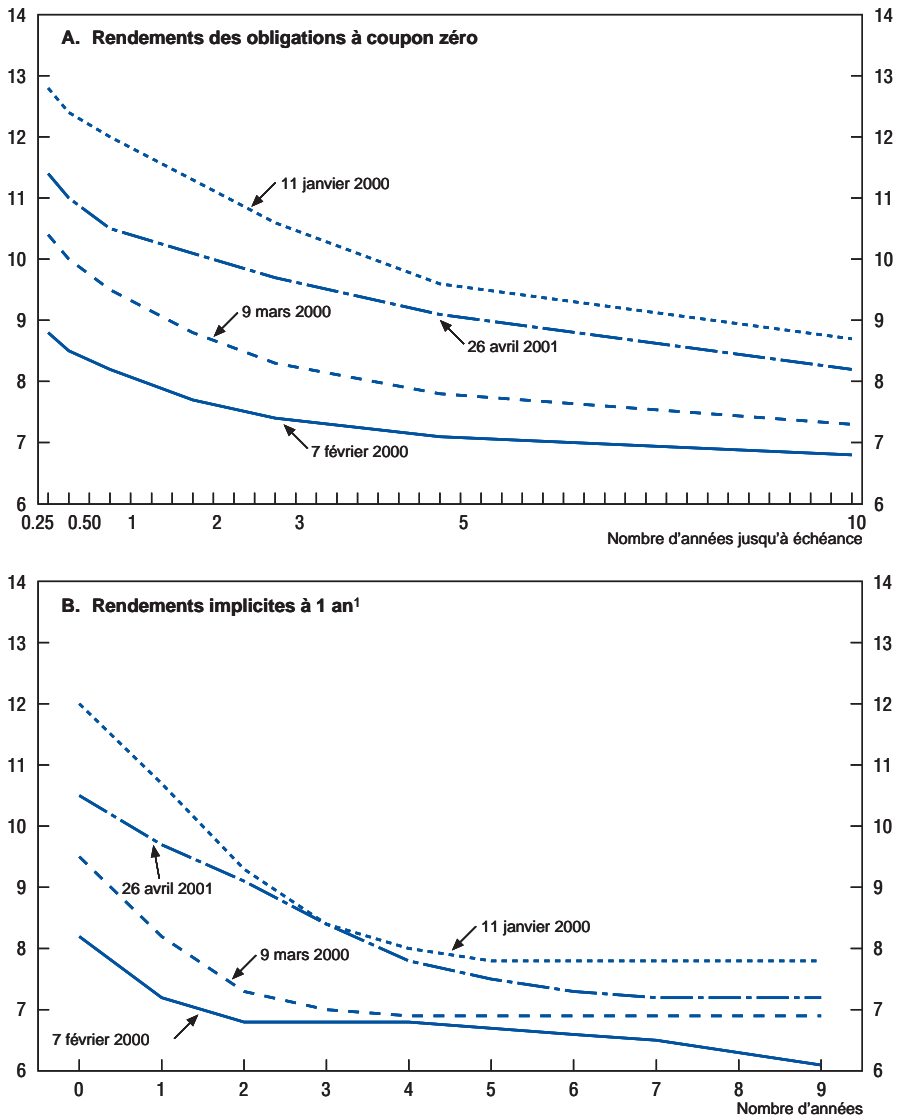
$r$  = taux d'intérêt réel à court terme (corrigé de l'IPC) ;

RER = taux de change réel par rapport au panier.

$a$  = Le ratio annuel moyen des exportations par rapport au PIB.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques* ; Banque nationale de Hongrie.

Graphique 16. **Courbe de rendement**  
En %



1. Le taux implicite à terme au moment  $t$  est le taux de rendement d'une obligation à un an émise l'année  $t$  qui serait égal au rendement global d'une seule obligation émise au moment 0 à échéance  $t + 1$  et le rendement total de l'obligation à un an émise à  $t$  plus celui d'une obligation émise au moment 0 à échéance  $t$ . Il représente donc l'anticipation du marché concernant le taux d'intérêt à un an qui prévaudra au moment  $t$ .

Source : Banque nationale de Hongrie.

Tableau 11. **Monnaie et crédit**<sup>1</sup>

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>1</sup>
	Pourcentage de variation annuelle						
<b>Expansion monétaire</b>							
M1	6.4	19.4	23.5	17.2	19.2	11.6	16.5
M3	20.1	22.5	19.8	15.2	16.1	12.4	16.6
M4	25.0	26.9	26.9	20.0	19.0	14.8	16.1
<b>Crédit intérieur</b>							
Total	13.7	7.6	12.0	13.9	-5.5	15.8	0.6
Entreprises	18.5	29.3	42.6	16.1	17.7	30.5	4.7
Ménages et entreprises individuelles	-10.4	-8.8	4.1	16.9	31.8	41.7	4.9
<i>Pour mémoire :</i>							
Croissance du PIB nominal (%)	28.6	22.8	23.9	18.1	12.9	15.4	13.1
Vitesse-revenu de circulation de la monnaie (PIB/M1)	5.4	5.6	5.6	5.6	5.3	5.5	5.4
Vitesse-revenu de circulation de la monnaie (PIB/M3)	2.1	2.1	2.1	2.2	2.1	2.2	2.1
Vitesse-revenu de circulation de la monnaie (PIB/M4)	1.7	1.7	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5

1. Rupture de la série en janvier 1998 et utilisation de nouvelles définitions à partir de 2000 (voir l'enquête monétaire de la BNH pour plus de détails).

Source : Banque nationale de Hongrie.

permettait de contenir la croissance des agrégats de monnaie. Depuis l'élargissement de la marge de fluctuation, le besoin de stérilisation s'est atténué puisque la monnaie peut maintenant librement s'apprécier<sup>25</sup>.

L'expansion du crédit aux entreprises s'est ralentie en 2001, parallèlement à la conjoncture, tandis que les prêts aux ménages ont continué d'augmenter (tableau 11)<sup>26</sup>. La composition en devises des prêts aux entreprises reflète les possibilités d'arbitrage qui s'offraient aux emprunteurs jusqu'au milieu de 2001<sup>27</sup>. Dans le secteur exportateur comme dans le secteur non exportateur, les entreprises avaient emprunté massivement en devises, et un certain nombre d'entre elles ont soldé leur position après l'appréciation de la monnaie. Mais beaucoup d'autres ont encore un volume important d'engagements extérieurs, qui représentaient encore 35 cent de la totalité du stock de crédit aux entreprises au début de 2002. Or il est probable que ces positions ne sont pas entièrement couvertes par la structure des actifs et des revenus des emprunteurs ou par des contrats de change à terme. La suppression des dernières restrictions sur les transactions en devises, y compris pour les opérations sur produits dérivés effectuées par les résidents et les non-résidents<sup>28</sup>, a créé un marché à la fois plus étoffé et plus liquide pour la couverture des actifs. Devant l'ampleur des positions ouvertes maintenues par toutes sortes d'emprunteurs (plus ou moins familiarisés avec les complexités de la finance), les autorités ont récemment multiplié les appels en faveur d'une utilisation plus large des instruments de couverture. Le fait est qu'à

l'heure actuelle, compte tenu du nouveau régime de taux de change, la situation n'est peut-être pas exempte d'un certain risque systémique.

### ***La convergence avec la zone euro en matière d'inflation se heurte à un écart d'équilibre***

Le processus d'intégration économique de la Hongrie dans l'Union européenne aura nécessairement des conséquences importantes pour la politique monétaire. La Banque centrale a déclaré à plusieurs reprises que l'entrée du pays dans la zone euro était son principal objectif à l'horizon 2006 ou 2007. Elle estime qu'après l'élargissement de la marge de fluctuation du forint, l'abandon du régime de parité à crémaillère et la suppression des dernières restrictions sur les opérations de change, le système monétaire hongrois est pratiquement conforme aux exigences du mécanisme de change européen (MCE II), l'« antichambre » dans laquelle doivent attendre les pays qui souhaitent accéder à l'Union économique et monétaire (voir encadré 2). Dans la perspective d'une adhésion à l'UE en 2004-05, le plus important est maintenant de parvenir à remplir les critères fixés par le traité de Maastricht en matière de finances publiques et de stabilité des prix. Compte tenu de l'effet Balassa-Samuelson, l'écart d'inflation prévu entre la Hongrie et la zone euro se situerait entre 0.8 et 2 pour cent<sup>29</sup>, d'après les estimations de la Banque centrale, ce qui signifie que pour satisfaire au critère de stabilité des prix établi à Maastricht, il faudra que la Hongrie ramène l'inflation des prix des biens échangeables à un niveau plus bas que dans les pays membres de l'Union économique et monétaire. Cela entraînera inévitablement des coûts en termes de production et d'emploi, dont l'ampleur dépendra toutefois de l'évolution de la productivité, de l'orientation de la politique budgétaire et des anticipations inflationnistes. Quelle que soit la politique monétaire de la BCE, la politique économique devra donc viser à réduire le plus possible les effets négatifs sur la croissance des efforts déployés pour atteindre l'objectif d'inflation<sup>30</sup>.

## **Politique budgétaire**

### ***La politique budgétaire s'est infléchie à la fin du cycle électoral***

En ramenant le déficit des administrations publiques (mesuré sur la base du fait générateur) à 3 pour cent du PIB en 2000, le gouvernement avait fait de grands progrès dans l'assainissement des finances publiques. En 2001, toutefois, sous l'effet à la fois de mesures délibérées et de dépenses inattendues, notamment dans le domaine de la santé, représentant l'équivalent de 2½ pour cent du PIB, la politique budgétaire s'est sensiblement relâchée. Il est probable que cette orientation sera maintenue en 2002, le cycle électoral entrant alors dans sa dernière phase<sup>31</sup>, et que le déficit, comme l'année précédente, s'établira à plus de 5 pour cent du PIB. Cet infléchissement, qui s'est amorcé avant le ralentissement de l'activité internationale et nationale, semble maintenant avoir un effet

#### Encadré 4. **La mesure de l'orientation budgétaire**

La précédente *Étude* rappelait la nécessité d'établir les comptes des administrations publiques d'une façon qui soit à la fois rationnelle sur le plan économique et propre à permettre la comparaison avec les autres pays. Malgré les progrès réalisés dans ce sens par les autorités, la situation laisse encore quelque peu à désirer. Outre les comptes officiels établis selon la méthode SFP et décrits au chapitre III, le gouvernement a présenté quelques données budgétaires rudimentaires, conformément à la méthodologie du SEC95, dans le rapport de préadhésion et de notification qu'il a soumis en 2001 à l'Union européenne. Par ailleurs, la Banque nationale de Hongrie (BNH) évalue les soldes des administrations publiques en ajustant les données établies dans l'optique des SFP pour obtenir, aux fins d'analyse, une mesure du déficit reflétant l'incidence macroéconomique des modifications de l'orientation budgétaire.

Quelle que soit leur source, les estimations du solde des administrations publiques sur la base du fait générateur font apparaître une nette détente de la politique budgétaire en 2001. Calculé dans l'optique des SFP, l'excédent primaire tombe de 1.5 pour cent du PIB en 2000 à 0.8 pour cent en 2001, ce qui représente une impulsion budgétaire de 0.7 pour cent du PIB. Dans le rapport trimestriel sur l'inflation publié par la Banque centrale en février 2002, qui tient compte des dépenses hors budget, l'estimation de cet effet de relance, mesuré par la variation du solde primaire, est beaucoup plus élevée, s'établissant à 2.5 pour cent du PIB. En ce qui concerne 2002, l'excédent du budget primaire calculé par le gouvernement selon le système SFP diminue légèrement, à 0.7 pour cent du PIB, preuve qu'il n'y a pas de durcissement significatif de la politique budgétaire, tandis que la BNH prévoit une détérioration supplémentaire du solde primaire corrigé de 0.7 pour cent du PIB, toujours dans l'optique des SFP.

La principale différence entre les deux séries de données établies sur la base du fait générateur tient aux activités quasi budgétaires de la Banque hongroise de développement et de la Société nationale des autoroutes, qui sont absentes des statistiques présentées par le gouvernement selon le SEC95, mais incluses dans celles de la BNH. Les estimations de l'OCDE concernant l'orientation de la politique budgétaire se rapprochent davantage de ces dernières parce qu'elles reprennent la plupart des ajustements apportés par la BNH aux comptes officiels établis dans l'optique des SFP (voir annexe II).

anticonjoncturel qui va largement au-delà de ce que produirait le simple jeu des stabilisateurs automatiques<sup>32</sup>.

L'inflexion de la politique budgétaire dans un sens expansionniste appellera nécessairement une vigoureuse reprise en main des finances publiques. Étant donné les objectifs retenus dans le programme de préadhésion à moyen terme que

Tableau 12. Comptes des administrations publiques, base OCDE

	1997	1998	1999	2000	2001
	Pourcentage du PIB				
Recettes primaires	42.2	42.9	42.8	43.1	42.9
Dépenses primaires	41.7	45.2	42.4	41.7	44.2
Solde primaire	0.5	-2.2	0.3	1.4	-1.3
Recettes d'intérêts	2.8	1.9	2.0	1.4	1.1
Dépenses d'intérêts	10.5	8.0	7.5	5.8	4.9
Solde d'intérêts	-7.7	-6.1	-5.5	-4.4	-3.6
Recettes totales	45.0	44.9	44.8	44.5	44.0
Dépenses totales	52.2	53.1	50.0	47.5	49.1
Solde global	-7.2	-8.3	-5.2	-3.0	-5.2
<i>Pour mémoire :</i>					
Emploi public (personnes)	814 026	822 615	799 722	791 436	788 600
Croissance du PIB (%)	4.6	4.9	4.2	5.2	3.8

Source : OCDE.

le gouvernement a soumis à la Commission européenne, il faudra réaliser d'importantes économies au cours de la période 2003-04. Le respect de l'objectif de désinflation dont il a été question plus haut exigera aussi une politique budgétaire prudente compte tenu de la reprise attendue de l'activité internationale. La présente section retrace l'évolution récente des recettes et des dépenses des administrations publiques et évalue les résultats à ce jour du budget biennal 2001-02, ainsi que les propositions à moyen terme du gouvernement.

### **Malgré un budget déjà expansionniste pour 2001, les « recettes exceptionnelles » ont été dépensées**

Pour 2001, le budget biennal 2001-02 tablait sur l'hypothèse d'une croissance de 5½ pour cent de la production et d'une inflation de 6.3 pour cent, l'objectif concernant le déficit étant fixé à 3.4 pour cent du PIB dans l'optique des SFP (4.3 pour cent selon le SEC95)<sup>33</sup>. Il privilégiait tout particulièrement les augmentations de salaires dans le secteur public, les investissements dans les autoroutes et la construction de logements, ainsi que l'aide aux petites et moyennes entreprises, et prévoyait aussi de généreuses réductions de l'impôt sur le revenu pour les familles avec enfants. En fait, le PIB s'est accru de moins de 4 pour cent, la hausse des prix à la consommation s'est établie en moyenne à 9.2 pour cent et le déficit des administrations publiques a atteint 5½ pour cent du PIB. Le gouvernement est néanmoins parvenu à respecter l'objectif de 3.4 pour cent qu'il s'était fixé pour le déficit calculé sur la base des paiements,

grâce aux recettes exceptionnelles qui ont découlé d'une inflation plus forte que prévu et au financement hors budget d'une partie des dépenses d'infrastructure (voir chapitre III)<sup>34</sup>.

La progression plus rapide que prévu de l'inflation s'est traduite par des plus-values des rentrées fiscales et des cotisations de sécurité sociale, qui ont représenté quelque 260 milliards de forints (1.7 pour cent du PIB), tandis que d'autres facteurs ont engendré de leur côté environ 60 milliards de forints de recettes supplémentaires au budget de l'administration centrale (caisses de sécurité sociale comprises). Une fois financée la revalorisation obligatoire des pensions, pour un montant total de 55 milliards de forints<sup>35</sup>, les 265 milliards de forints restants n'ont pu être intégralement dépensés parce que les recettes non fiscales ont été inférieures de 122 milliards de forints à l'objectif, de sorte que le gouvernement n'a pu utiliser que le solde (143 milliards de forints). Les titulaires de pensions ont bénéficié d'une enveloppe supplémentaire de 13 milliards de forints en plus des augmentations de prestations résultant du système d'indexation, le système public de soins de santé s'est vu attribuer 32.5 milliards de forints sous forme de subventions aux produits pharmaceutiques, la Société publique de privatisation et de gestion des biens de l'État a obtenu 44 milliards de forints, principalement pour recapitaliser les entreprises publique de distribution d'électricité et de transport aérien, tandis que 10.5 milliards de forints ont été alloués au réseau public de télévision. Le solde a dans un premier temps été affecté à la réserve générale (48 milliards de forints), avant d'être finalement pour l'essentiel consacré à des investissements pendant le dernier mois de l'année.

Le tableau 13 montre que le gouvernement a stimulé la demande globale en augmentant à la fois l'investissement et la consommation des administrations publiques. L'accroissement massif des dépenses d'infrastructure figure pour partie sous la formation brute de capital fixe et pour partie sous les subventions, et tous les investissements financés ne sont pas comptabilisés dans le budget. La forte progression des salaires dans le secteur public résulte du relèvement particulièrement généreux du salaire minimum (voir chapitre IV), d'une hausse également forte des salaires aux grades les plus élevés de la fonction publique et de revalorisations longtemps différées des salaires des enseignants et des personnels de santé<sup>36</sup>. Les prestations de sécurité sociale versées par l'État ont augmenté plus vite que le PIB parce que le gouvernement a décidé de relever les pensions au-delà de ce qu'impliquait la formule d'indexation officielle. En revanche, la baisse des taux d'intérêt s'est traduite par une économie substantielle, équivalant à 1 pour cent du PIB. La structure des recettes apparaît relativement stable, le seul changement notable étant la contraction de près de 0.9 pour cent de la part des impôts indirects dans le PIB (voir au chapitre IV l'explication de cette réduction).



Tableau 13. **Recettes et dépenses consolidées des administrations publiques, base OCDE<sup>1</sup>**

	1997	1998	1999	2000	2001
	Pourcentage du PIB				
<b>Recettes</b>	45.0	44.9	44.8	44.5	44.0
Impôts indirects (TVA, droits de douane, accises)	16.4	16.6	16.9	16.6	15.7
Impôts directs	8.5	8.7	9.1	9.4	9.8
sur les ménages	6.6	6.5	6.8	7.2	7.4
sur les entreprises	1.9	2.2	2.3	2.2	2.4
Cotisations de sécurité sociale	13.9	13.8	13.2	12.9	13.4
Impôts locaux et droits divers	3.4	3.9	3.7	4.2	4.0
Recettes au titre du revenu de la propriété	2.8	1.9	2.0	1.4	1.2
<b>Dépenses</b>	52.2	53.1	50.0	47.5	49.1
<b>Dépenses courantes</b>	48.3	46.5	45.7	41.8	44.2
Dépenses finales de consommation	20.0	19.3	19.3	19.1	21.1
Dépenses salariales finales	10.6	10.6	10.7	10.3	11.2
Dépenses non salariales finales	9.4	8.7	8.6	8.8	9.9
Prestations de sécurité sociale	11.3	11.9	11.9	11.1	11.9
Autres transferts courants	2.2	2.3	1.9	1.2	1.2
Subventions	4.3	5.0	5.1	4.6	5.1
Paiements au titre du revenu de la propriété	10.5	8.0	7.5	5.8	4.9
<b>Dépenses d'équipement</b>	3.9	6.6	4.3	5.6	4.9
Formation brute de capital fixe du secteur public	4.6	4.7	3.9	4.2	4.4
Transferts nets en capital	0.7	-2.0	-0.4	-1.5	-0.6
<i>Pour mémoire :</i>					
Intérêts nets	-7.7	-6.1	-5.5	-4.4	-3.8
Solde primaire	0.5	-2.2	0.3	1.4	-1.3
Solde global	-7.2	-8.3	-5.2	-3.0	-5.2
Emploi public (milliers de personnes)	814	823	800	791	789
PIB (milliards de forints)	8 541	10 087	11 393	13 075	14 849

1. Résultats finaux pour 1997-99, données préliminaires pour 2000 et prévisions pour 2001.

Source : OCDE.

### **Le budget 2002 gardera une orientation expansionniste...**

Pour 2002, le budget biennal 2001-02 table sur une croissance de 5.5 pour cent du PIB et une inflation de 5 pour cent, l'objectif pour le déficit calculé sur la base des paiements étant fixé à 3.2 pour cent<sup>37</sup> (3.5 pour cent selon le SEC95). L'inflation ayant été plus forte que prévu en 2001, les recettes au titre de l'impôt sur le revenu et de la TVA, qui sont perçues avec un décalage, seront sensiblement supérieures aux estimations budgétaires initiales, malgré une moins-value de quelque 15 milliards de forints résultant de la décision du gouvernement de ne pas prendre en compte les pensions vieillesse dans le calcul du revenu imposable. Comme en 2001, les autorités devraient être en mesure de respecter

Encadré 5. **Les trois composantes du budget consolidé des administrations publiques en 2001**

**Administration centrale**

L'administration centrale représente environ la moitié des recettes et des dépenses des administrations publiques. Au cours des 11 premiers mois de 2001, le budget de l'État s'est caractérisé par un déficit limité à 37 pour cent seulement de l'objectif retenu pour l'année, en partie imputable au fait que le gouvernement, selon un schéma saisonnier classique, se réservait une marge de dépenses pour la fin de l'année, mais aussi au fait que le budget modifié n'a été approuvé par le Parlement que tard dans l'année. Les recettes de l'administration centrale sur l'ensemble de l'année ont été largement supérieures au niveau prévu sous l'effet d'un gonflement inattendu des recettes au titre des droits de douane et de l'impôt sur les bénéficiaires, alors que la TVA et l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont eu un rendement inférieur aux prévisions du budget modifié. Les dépenses n'ont pas augmenté autant que prévu car les paiements d'intérêts et les subventions sont restés bien au-dessous des niveaux budgétisés. Les économies réalisées dans le budget central ont servi à compenser les déficits des caisses de sécurité sociale et des collectivités locales.

Tableau 14. **Comptes non consolidés de l'administration centrale, dans l'optique des SFP**

Milliards de forints

	Résultats 2000	Budget 2001	Budget modifié 2001	Résultats provisoires 2001	Budget 2002
1. Recettes primaires	3 587.2	3 762.3	3 948.6	3 984.1	4 002.1
2. Dépenses primaires	3 257.5	3 592.3	3 778.6	3 781.7	3 842.8
<b>3. Solde primaire (1 – 2)</b>	<b>329.7</b>	<b>170.0</b>	<b>170.0</b>	<b>202.4</b>	<b>159.3</b>
<b>En % du PIB</b>	<b>2.5</b>	<b>1.2</b>	<b>1.2</b>	<b>1.4</b>	<b>1.0</b>
4. Recettes des privatisations	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Recettes d'intérêts	93.8	79.1	79.1	99.4	68.1
6. Dépenses d'intérêts	792.2	730.1	730.1	715.1	713.4
<i>Solde des intérêts</i>					
(intérieurs + étrangers + BNH) (5 – 6)	-698.5	-651.0	-651.0	-615.6	-645.4
7. Recettes brutes (1 + 4 + 5)	3 681.9	3 841.4	4 027.7	4 083.6	4 070.2
8. Dépenses brutes (2 + 6)	4 049.7	4 322.4	4 508.7	4 496.8	4 556.3
9. Solde dans l'optique des SFP (7 – 8)	-367.8	-481.0	-481.0	-413.2	-486.1
<b>10. Solde dans l'optique des SFP, recettes des privatisations non comprises (9 – 4)</b>	<b>-368.7</b>	<b>-481.0</b>	<b>-481.0</b>	<b>-413.2</b>	<b>-486.1</b>
<b>En % du PIB</b>	<b>-2.8</b>	<b>-3.3</b>	<b>-3.3</b>	<b>-2.8</b>	<b>-3.0</b>

Source : Ministère des Finances.

### Encadré 5. Les trois composantes du budget consolidé des administrations publiques en 2001 (suite)

#### Sécurité sociale

Le déficit de la sécurité sociale a largement dépassé l'objectif fixé pour 2001 ainsi que son niveau de l'an passé (tableau 15). Cette détérioration est principalement imputable à l'assurance-maladie, dont les dépenses se sont alourdies en raison de la forte croissance des subventions aux produits pharmaceutiques, des indemnités de maladie ainsi que des pensions de vieillesse et d'invalidité, tandis que les recettes ont été légèrement inférieures au niveau prévu, la stagnation inattendue de l'emploi ayant pesé sur le produit des prélèvements forfaitaires. Par ailleurs, les cotisations de pension ont augmenté sous l'effet des hausses exceptionnelles de salaires et, malgré une revalorisation très importante des niveaux de prestations, le régime de retraite a clôturé l'année avec un léger excédent, notamment du fait des transferts de l'administration centrale.

Tableau 15. Solde des caisses de sécurité sociale, dans l'optique des SFP

	Résultats 2000	Budget 2001	Budget modifié 2001	Résultats provisoires 2001	Budget 2002
<b>CAISSE MALADIE</b>					
1. Recettes	734.1	832.4	889.9	884.7	897.8
2. Dépenses	797.7	842.4	900.0	914.4	915.0
<b>Solde dans l'optique des SFP (1 - 2)</b>	<b>-63.6</b>	<b>-10.1</b>	<b>-10.1</b>	<b>-29.7</b>	<b>-17.2</b>
<b>Solde dans l'optique des SFP en pourcentage du PIB</b>	<b>-0.5</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.2</b>	<b>-0.1</b>
<b>CAISSE DE RETRAITE</b>					
1. Recettes	1 003.5	1,117.2	1 173.8	1 175.4	1 232.5
2. Dépenses	1 021.2	117.2	1 173.8	1 175.0	1 232.5
<b>Solde dans l'optique des SFP (1 - 2)</b>	<b>-17.8</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.4</b>	<b>0.0</b>
<b>En pourcentage du PIB</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>

Source : Ministère des Finances.

#### Collectivités locales

Les premiers chiffres font apparaître à ce niveau un déficit de 0.3 pour cent du PIB (tableau 16). Malgré le produit exceptionnel tiré de la privatisation antérieure des compagnies locales de distribution du gaz (soit 23 milliards de forints versés au comptant par la Société de privatisation et de gestion des biens de l'État et 30 milliards sous forme d'obligations), les recettes des collectivités locales ont été moins élevées que prévu, tandis que leurs dépenses ont dépassé le niveau initialement fixé.

Encadré 5. **Les trois composantes du budget consolidé des administrations publiques en 2001** (suite)

Tableau 16. **Comptes des collectivités locales, dans l'optique des SFP**  
Milliards de forints

	Résultats 2000	Budget 2001	Budget modifié 2001	Résultats provisoires 2001	Budget 2002
1. Recettes primaires	1 589.4	1 628.6	1 633.2	1 690.2	1 728.6
2. Dépenses primaires	1 641.8	1 643.6	1 648.2	1 737.2	1 740.2
<b>3. Solde primaire (1 – 2)</b>	<b>-52.5</b>	<b>-15.0</b>	<b>-15.0</b>	<b>-47.0</b>	<b>-11.6</b>
<b>En % du PIB</b>	<b>-0.4</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.3</b>	<b>-0.1</b>
4. Recettes des privatisations	37.1	7.0	7.0	39.0	6.0
5. Recettes d'intérêts	29.6	14.0	14.0	18.5	11.8
6. Dépenses d'intérêts	9.3	6.0	6.0	10.5	6.2
<i>Solde des intérêts (intérieurs) (5 – 6)</i>	<i>20.3</i>	<i>8.0</i>	<i>8.0</i>	<i>8.0</i>	<i>5.6</i>
7. Recettes brutes (1 + 4 + 5)	1 656.1	1 649.6	1 654.2	1 747.7	1 746.4
8. Dépenses brutes (2 + 6)	1 651.1	1 649.6	1 654.2	1 747.7	1 746.4
9. Solde dans l'optique des SFP (7 – 8)	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Solde dans l'optique des SFP, recettes des privatisations non comprises (9 – 4)</b>	<b>-32.1</b>	<b>-7.0</b>	<b>-7.0</b>	<b>-39.0</b>	<b>-6.0</b>
<b>En % du PIB</b>	<b>-0.2</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-0.3</b>	<b>0.0</b>

Source : Ministère des Finances.

l'objectif retenu pour le déficit calculé sur la base des paiements, tout en augmentant les dépenses grâce à des recettes plus importantes que prévu. Il est probable que ces dépenses supplémentaires serviront pour l'essentiel à financer la masse salariale de l'État, car le gouvernement a l'intention de relever de 19 pour cent les salaires dans le secteur public (en plus de la hausse de 22 pour cent déjà accordée en 2001), sans qu'aucune réduction majeure des effectifs ne soit par ailleurs envisagée.

**... alors que les engagements pris dans la perspective de l'adhésion à l'UE impliquent une gestion beaucoup plus stricte des finances publiques pour les deux années suivantes**

Dans le programme économique de préadhésion à moyen terme qu'il a soumis à la Commission européenne, le gouvernement s'est engagé à ramener en 2004 les dépenses du budget primaire, sur la base du SEC95, à 41.5 pour cent du PIB et le déficit correspondant à 2 pour cent du PIB. Les résultats budgétaires

effectifs se sont écartés des hypothèses retenues dans le programme de préadhésion pour les années 2001 et 2002, ce qui rend d'autant plus critiques les compressions de dépenses à réaliser en 2003-04<sup>38</sup>. D'un autre côté, les transferts budgétaires officiels en provenance de l'UE se sont élevés à 0,4 pour cent du PIB en 2001 et devraient représenter, en termes nets<sup>39</sup>, « seulement » 1,8 pour cent du PIB en 2004 (bien en deçà de la limite de « 4 pour cent du PIB » à laquelle sont soumis les transferts opérés en faveur des pays membres dans le cadre des fonds structurels de l'UE).

Il faut espérer que ces engagements se concrétiseront, même s'ils supposent des ajustements drastiques en 2003-04. Ils seraient plus faciles à respecter avec l'adoption de plafonds de dépenses à moyen terme. Si l'on en juge par l'expérience d'autres pays de l'OCDE, en effet, il serait bon que le gouvernement établisse et que le Parlement approuve des règles propres à modérer une action budgétaire trop volontariste et à améliorer la coordination avec la politique monétaire. Un objectif de dépenses crédible à moyen terme ou un objectif en matière de déficit qui ait un effet neutre sur la conjoncture donnerait sans aucun doute une plus grande capacité de résistance à la politique budgétaire. Un tel dispositif permettrait de faire face aux aléas de la conjoncture de façon à la fois plus transparente et plus prévisible, laisserait les stabilisateurs automatiques remplir leur rôle et affranchirait les finances publiques des pressions exercées par le cycle électoral.

### ***Le solde extérieur et la dette publique restent viables***

Quelle incidence les politiques macroéconomiques récentes ont-elles eue sur le solde extérieur et sur le fardeau de la dette publique intérieure ? La dégradation de la situation budgétaire en 2001-02 ne durera sans doute pas assez longtemps pour menacer la situation foncièrement saine des comptes extérieurs et de la dette publique.

Comme on l'a vu au chapitre I, le *solde extérieur* a connu une évolution favorable. Le déficit des transactions courantes étant financé par des entrées d'IDE et d'investissements de portefeuille, et non par des flux générateurs d'endettement, le solde courant ne fait pas peser de contrainte particulière sur la croissance de la production. Toutefois, la solidité de la balance courante sera mise à l'épreuve lorsque les investissements des entreprises recommenceront à s'accumuler et solliciteront davantage l'épargne nationale et internationale. C'est alors que la discipline budgétaire prendra toute son importance.

La *dette brute des administrations publiques en pourcentage du PIB* a continué de décroître – malgré un déficit primaire en 2001<sup>40</sup> (tableau 17). L'appréciation de la monnaie a réduit le montant de la dette exprimée en forints (environ un tiers de la dette publique est libellée en devises). Sous l'effet de la baisse des taux d'intérêt, les paiements d'intérêts de l'État sont tombés de 6 pour cent du PIB

Tableau 17. **Dettes brutes des administrations publiques**

	Fin d'année		
	1999	2000	2001
	% du PIB		
Administration centrale <sup>1</sup>	63.4	59.9	56.0
Caisses de sécurité sociale	0.6	0.8	0.3
Dettes brutes des collectivités locales	1.1	1.3	1.5
Dettes brutes des administrations publiques <sup>2</sup>	63.4	60.4	55.5

1. Y compris les fonds extra-budgétaires et l'APV.

2. Les totaux ne sont pas nécessairement égaux à la somme des composantes en raison de certaines opérations de consolidation.

Source : Banque nationale de Hongrie.

en 2000 à 5 pour cent en 2001. Si l'inflation, le PIB et le déficit du secteur public évoluent comme prévu dans les programmes de la BNH et du gouvernement, cette charge devrait encore diminuer de l'équivalent de 1 ou cent du PIB au cours des deux prochaines années. On notera toutefois qu'il ne faudra pas compter à l'avenir sur l'inflation et l'appréciation de la monnaie pour apporter un soutien inattendu aux finances publiques comme elles l'ont fait en 2001, surtout si la politique de désinflation porte ses fruits. C'est pourquoi toute tentative délibérée d'alléger la fiscalité, par exemple en réduisant fortement les impôts sur le travail ainsi qu'il est décrit au chapitre I, compromettrait les équilibres existants. Désormais, l'évolution des finances publiques comme celle de la dette publique dépendront du succès des réformes budgétaires structurelles dont il est question dans le chapitre suivant.

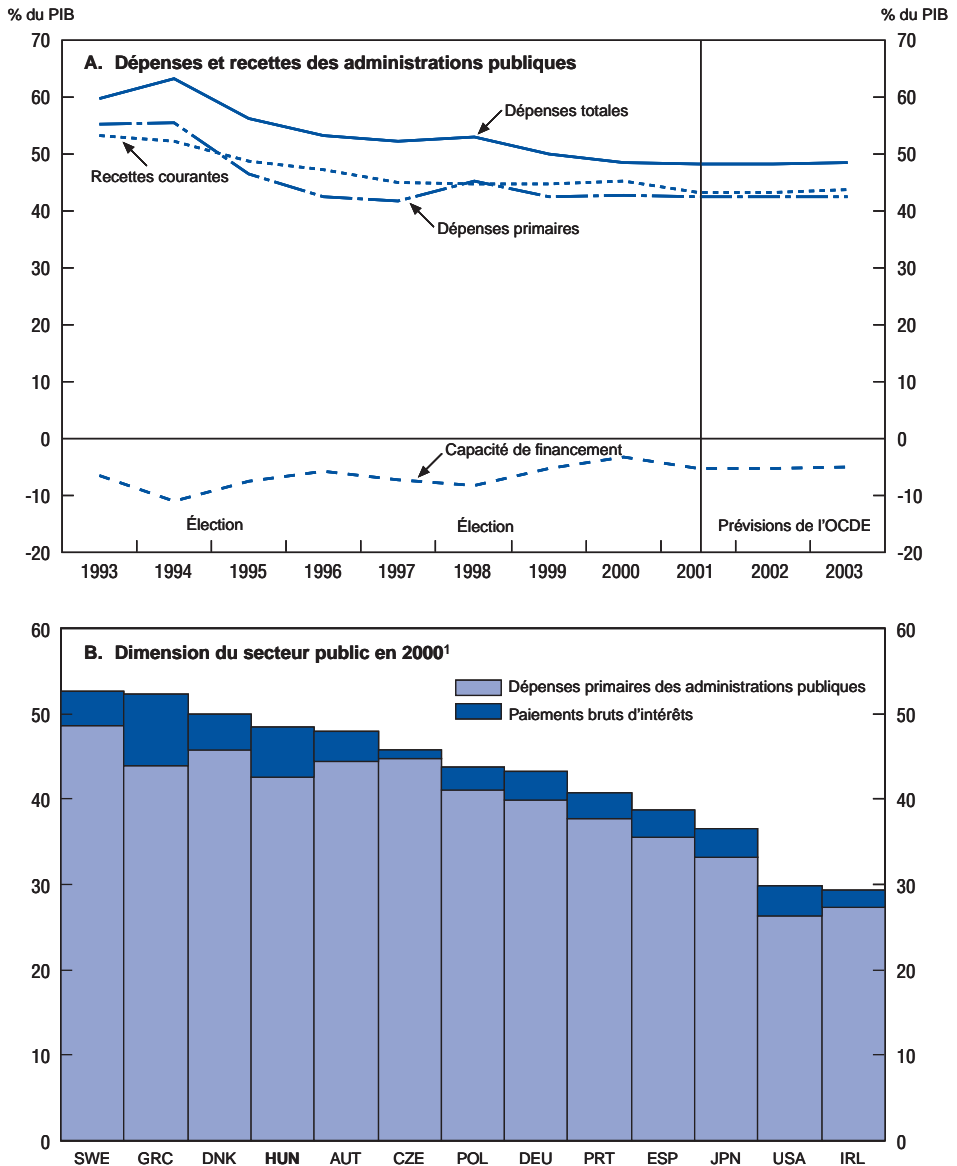
### III. Améliorer la gestion des dépenses publiques

Malgré les efforts menés sans relâche depuis le début de la transition pour réduire les dépenses publiques totales et alléger la fiscalité, la Hongrie reste un pays dont les dépenses sont relativement élevées et la fiscalité relativement lourde (graphique 17). Afin d'encourager l'épargne privée, l'investissement et la croissance, les autorités ont l'intention de réduire la part des prélèvements et des dépenses dans le PIB, comme en témoigne le programme économique à moyen terme soumis à la Commission européenne en 2001. Ceci suppose un net durcissement des finances publiques, qui pourrait être rendu possible par une réforme des dépenses du secteur public. L'expérience internationale montre qu'il est possible de réduire simultanément les impôts globaux et les dépenses publiques et d'améliorer encore l'affectation des fonds publics pour renforcer l'équité et favoriser la croissance. Il est à cet égard essentiel de revoir les structures, les procédures et les institutions budgétaires. Le présent chapitre examine le système hongrois de dépenses publiques afin d'identifier les moyens d'alléger la facture globale qu'impliquent la réalisation des objectifs des pouvoirs publics et l'amélioration de l'efficacité technique et redistributive des dépenses publiques. Il analyse la structure des dépenses par rapport aux autres pays, tente de déterminer ce qui, dans les procédures budgétaires actuelles, contribue à freiner les dépenses et ce qui contribue à les accroître, passe en revue les possibilités de redéployer les ressources vers des utilisations favorables à la croissance dans un cadre à moyen terme, et examine la marge de manœuvre disponible pour accroître l'efficacité des programmes existants en réformant les modes de prestations des services. Les recommandations d'action sont résumées dans la dernière section.

#### **La Hongrie demeure un pays où la fiscalité est relativement lourde et les dépenses relativement élevées**

Rapportées au PIB, les dépenses publiques ont progressé pendant la première moitié des années 90 en raison du ralentissement de l'activité et des pressions exercées par le début de la transition. Néanmoins, après la mise en œuvre d'un train de mesures de stabilisation d'urgence au milieu des années 90, elles ont fortement reculé, passant de 63.4 pour cent du PIB en 1994 à 48.3 pour

Graphique 17. Dépenses publiques



1. Part des dépenses publiques totales dans le PIB. Pour le Japon, les dépenses couvrent les transferts de capitaux à la société d'assurance des dépôts. Pour les États-Unis, les chiffres sont ceux des dépenses, déduction faite des excédents d'exploitation des entreprises publiques.

Source : OCDE ; comptes révisés SFP (Statistiques de finances publiques) ; Office statistique central.

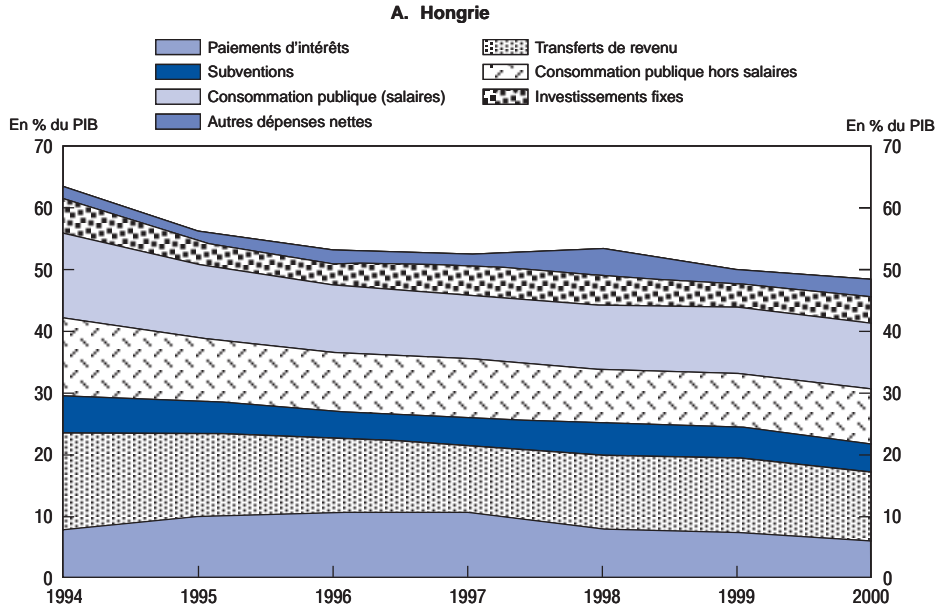


cent en 2000. Cette rationalisation paraît avoir pris fin en 2000, les dépenses remontant à 49.1 pour cent du PIB en 2001 pour atteindre probablement 49.2 pour cent en 2002 selon les prévisions de l'OCDE. On observe dans le même temps des signes de relâchement de la politique budgétaire<sup>41</sup> – comme on l'a vu au chapitre II. La Hongrie apparaît aujourd'hui comme un pays où la fiscalité est relativement lourde et les dépenses relativement élevées, notamment par rapport aux économies ayant un niveau identique de PIB par habitant. La charge souvent évoquée de la dette publique n'est pas le seul facteur qui explique le poids des dépenses publiques dans le PIB, comme le confirment les comparaisons internationales des dépenses totales et des dépenses primaires (graphique 17)<sup>42</sup>.

Si l'on considère l'ensemble des dépenses budgétaires, les dépenses publiques totales ont représenté 48.3 pour cent du PIB en 2000 et ont été composées de transferts sociaux et de subventions (19.4 pour cent du PIB), de dépenses directes de consommation publique (19.4 pour cent), d'investissements dans les infrastructures publiques (4 pour cent) et du service de la dette publique (5.9 pour cent). Sur le plan fonctionnel, et comparativement aux autres pays<sup>43</sup>, les postes absorbant une forte proportion des dépenses sont les services publics d'intérêt général (qui, à 7.3 pour cent du PIB, sont parmi les plus élevés des pays de l'OCDE), les subventions à la production et à la consommation<sup>44</sup> (5.4 pour cent du PIB), ainsi que les dépenses sociales au titre de l'éducation, de la santé et des retraites, qui, sans atteindre les pourcentages relevés dans les pays les plus dépensiers, représentent elles aussi une part significative des dépenses (globalement, 22.1 pour cent du PIB). La composition des dépenses ressemble à celle des pays d'Europe occidentale où la fiscalité est lourde et les dépenses élevées, ce qui donne à penser que des pressions supplémentaires pourraient être exercées sur les dépenses du fait de la demande grandissante de services publics ayant une forte élasticité revenu<sup>45</sup> (graphiques 18 et 19).

Les administrations publiques présentent un pourcentage particulièrement élevé de l'emploi total<sup>46</sup>. Tout au long de la transition, le secteur public est resté gros consommateur de main-d'œuvre du fait des effets combinés de la protection de l'emploi, des tensions existant sur le marché du travail auxquelles le secteur public a répondu par des créations d'emplois, et de la limitation des investissements contribuant à l'amélioration de la productivité, notamment les applications des technologies de l'information. Ces facteurs ont revêtu une acuité particulière dans les collectivités locales, qui sont les principaux employeurs du secteur public (voir ci-après). Le train de mesures d'urgence de 1995 visait à des réductions d'emplois mais a abouti à de très fortes réductions des salaires réels et non à des ajustements généralisés des effectifs (graphique 20). Il s'agit désormais d'offrir des services publics de haute qualité, assurés par des salariés correctement qualifiés et suffisamment payés. Ceci supposera des compressions d'effectifs.

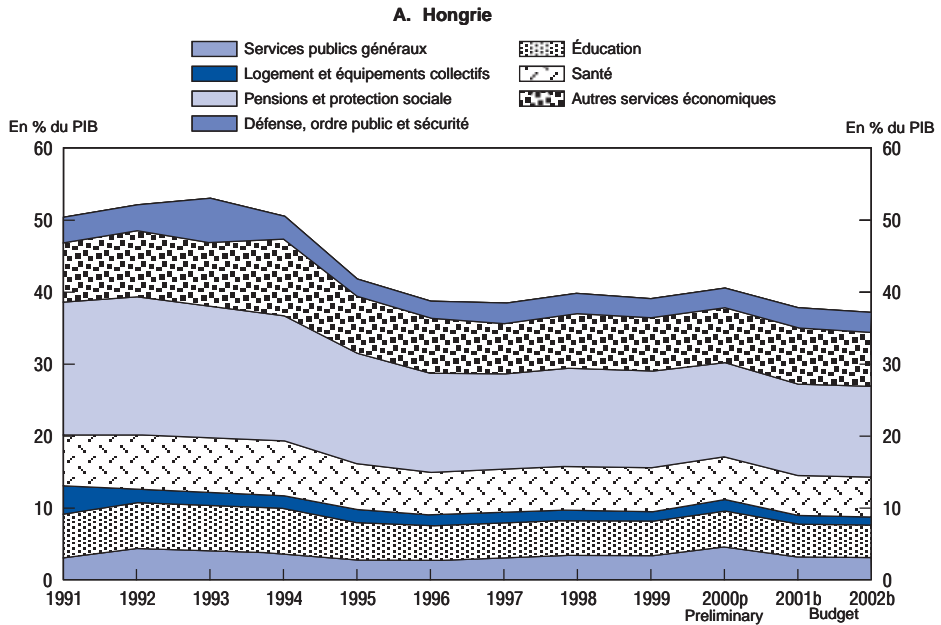
Graphique 18. Dépenses des administrations publiques par catégorie économique



1. Moyenne pondérée.

Source : OCDE, comptes révisés SFP (Statistiques de finances publiques).

Graphique 19. Principales composantes des dépenses primaires des administrations publiques<sup>1</sup>



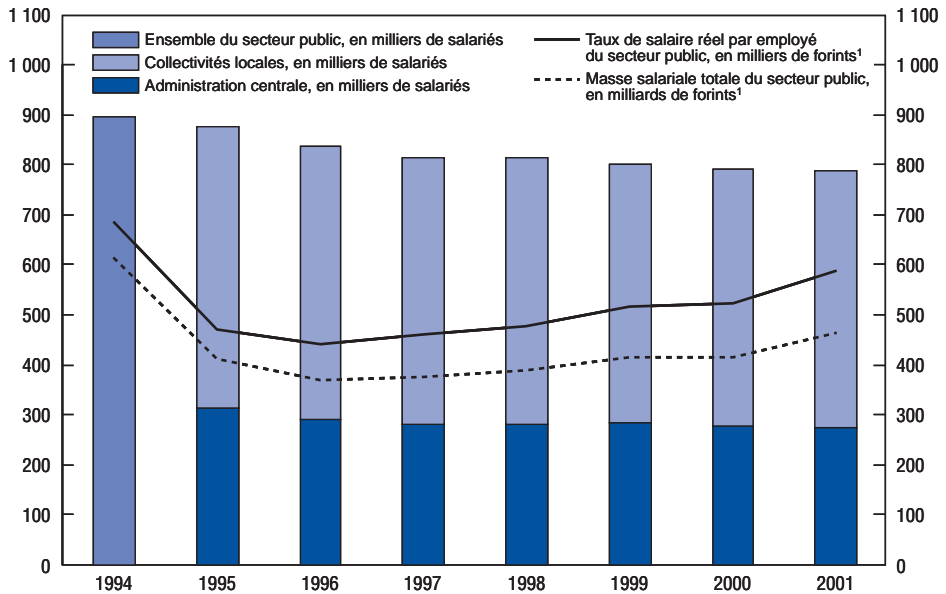
**B. Comparaison internationale, 1995<sup>2</sup>**

En % du PIB<sup>3</sup>

	Services public généraux	Éducation	Logement et équipements collectifs	Santé	Pensions et protection sociale	Services économiques et subventions	Défense, ordre public et sécurité
Autriche	3.6	5.3	0.4	5.7	18.8	3.1	0.9
République tchèque (1997)	2.3	4.5	0.4	6.2	12.1	5.7	1.6
Danemark	4.3	6.5	2.3	5.1	18.5	5.6	1.7
France (1993)	6.3	5.9	1.3	7.1	19.6	3.1	2.9
Allemagne	3.8	4.5	0.8	8.0	17.4	4.5	1.4
<b>Hongrie (1998)<sup>4</sup></b>	<b>7.3</b>	<b>4.4</b>	<b>0.8</b>	<b>5.2</b>	<b>12.5</b>	<b>5.4</b>	<b>1.0</b>
Italie	4.8	4.5	0.0	5.3	17.9	4.6	1.7
Japon	3.6	3.8	2.9	5.6	9.9	5.3	0.9
Corée	2.8	3.6	0.1	1.8	1.7	3.7	2.9
Portugal	6.1	5.4	0.1	4.7	12.0	6.3	2.2
Espagne	8.5	4.8	0.2	5.5	14.7	5.9	1.4
Suède	3.1	6.6	2.1	5.7	19.1	3.4	2.3
Royaume-Uni	2.2	4.6	2.1	5.7	13.5	3.3	3.2
États-Unis	4.0	5.0	0.6	6.5	8.8	2.8	5.2

1. La somme des composantes n'est pas égale aux dépenses primaires totales, seules les principales composantes apparaissant sur le graphique.
2. Cette décomposition fonctionnelle par rapport aux autres pays n'est disponible que pour l'année 1995 dans la plupart des cas.
3. La somme des dépenses par fonction n'est pas nécessairement égale aux dépenses totale, dans la mesure où les chiffres émanent de sources différentes. En particulier, les dépenses par fonction se réfèrent aux exercices, et les dépenses totales aux années civiles. Les dépenses totales sont ajustées pour tenir compte des transferts de capitaux reçus.
4. Tous les chiffres hongrois, à l'exception de ceux qui concernent l'éducation, la santé et la composante chômage des pensions et des prestations sociales sont extraits des données SFP communiquées par le gouvernement hongrois.

Source : OCDE ; Comptes nationaux. Base de données sur les dépenses sociales, *Regards sur l'éducation* et Survey of Current Business. Ministère des Finances de la République tchèque ; ministère des Finances de la Hongrie.

Graphique 20. **Emploi et salaires dans le secteur public**

1. Déflaté par l'IPC, année de référence 1995.

Source : Office statistique central.

### Les procédures budgétaires doivent être encore renforcées

La Hongrie a fait d'importants progrès sur la voie de l'amélioration de la transparence et de la fiabilité de ses finances publiques. Le budget qui, au début de la transition, « ne permettait pas d'assurer un contrôle budgétaire global et ne fournissait même pas d'informations sur la façon dont les fonds publics étaient dépensés »<sup>47</sup>, a été transformé par plusieurs innovations institutionnelles successives<sup>48</sup> en un instrument de gestion des finances publiques nettement amélioré, comparable à ce qui existe dans plusieurs autres pays de l'OCDE. La couverture relativement complète du budget ainsi que la clarté des procédures qui régissent sa préparation, son approbation, sa mise en œuvre et son contrôle, sont à la base de ces progrès. Les résultats obtenus dans chaque domaine ont été très importants, mais on constate cependant encore certaines lacunes au niveau de la conception et de la mise en œuvre effective. On examinera ci-dessous le champ couvert par le budget, les procédures utilisées pour sa préparation, les techniques employées pour sa mise en œuvre et les principes qui régissent sa vérification et sa clôture en vue d'accroître l'efficacité de l'affectation des ressources et

d'élargir la marge de manœuvre disponible pour l'assainissement des finances du secteur public.

### **Couverture et transparence du budget**

La Loi de finances publiques définit dans le détail les administrations publiques, conformément aux normes internationales<sup>49</sup>. Les activités de financement du secteur public couvertes dans le budget sont celles de l'administration centrale, des caisses de sécurité sociale (caisse d'assurance maladie et caisse de retraite), de deux fonds extra-budgétaires (voir encadré 6) et des collectivités locales. Ces dernières, dont les ressources propres sont limitées, sont financées dans une large mesure par le budget de l'administration centrale et par une fraction (redistribution) du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et sont chargées d'assurer la plupart des services publics ; par ailleurs,

#### **Encadré 6. Fonds extra-budgétaires**

Le rôle des fonds extra-budgétaires a été considérablement réduit. Leur nombre a chuté de 35 à 2 à l'occasion des réformes de 1995. À la différence des autres pays de l'OCDE, la caisse de pensions et la caisse d'assurance maladie sont restés des sous-secteurs de l'administration centrale et sont régis par la même loi que le budget central, mais préservent leur identité administrative pour faciliter leur gestion dans un cadre pluriannuel. Les deux fonds extra-budgétaires sont le Fonds pour l'énergie nucléaire et le Fonds pour le marché du travail. Ce dernier, principalement financé par les cotisations préaffectées des employeurs et des salariés, assure l'indemnisation des chômeurs et est l'une des principales sources de financement des programmes actifs du marché du travail (PAMT). Bien que ces fonds extra-budgétaires soient soumis au même processus budgétaire et à la même procédure d'approbation parlementaire que le budget de l'État, leur gestion peut s'écarter des règles budgétaires.

Ces deux fonds sont autorisés à conserver des actifs en espèces, à les cumuler au fil des ans, et ils peuvent demander des prêts en liquidités au Trésor ; ils peuvent aussi reporter leur excédent total d'un exercice budgétaire à l'autre. En fait, le Fonds pour le marché du travail a accumulé 26.3 milliards de forints en 2000 du fait de recettes supérieures – et de dépenses inférieures – aux prévisions, et de résidus non dépensés au titre des exercices antérieurs. Les fonds extra-budgétaires sont totalement libres de l'affectation de leurs dépenses et peuvent engager des dépenses plus importantes que prévu dans le budget s'ils sont en mesure de les financer en respectant les dispositions de leurs lois constitutives. Néanmoins, du fait de la réduction spectaculaire de leur nombre, les dépenses des fonds extra-budgétaires actuels ne représentent pas plus de 1.2 pour cent des dépenses publiques totales.

910 institutions relevant du budget de l'administration centrale et plus de 13 000 institutions dépendant des collectivités locales sont identifiées et financées individuellement<sup>50</sup>.

Le budget est préparé, et sa mise en œuvre suivie, conformément aux normes des Statistiques de finances publiques (SFP), c'est-à-dire dans l'optique de la trésorerie. D'autres crédits sont également provisionnés pour faire face aux engagements conditionnels du gouvernement. En particulier, les garanties de prêts publics sont strictement plafonnées. Des provisions budgétaires sont constituées au cas où ces garanties devraient jouer. Un plafond global, exprimé en pourcentage des dépenses budgétaires totales, s'applique au montant total des couvertures accordées aux entreprises individuelles, et il existe également un plafond en forints pour les institutions financières publiques telles qu'Eximbank, l'Établissement de garantie des crédits à l'exportation, l'Établissement de garantie des crédits aux PME, la Fondation pour la garantie des crédits à l'agriculture et la Banque hongroise de développement. Les prévisions budgétaires concernant les institutions financières publiques sont établies sur une base actuarielle, pondérée en fonction des risques, à partir d'analyses confidentielles de ces derniers ; les taux attendus d'utilisation des garanties sont publiés. Le plafond global imposé aux garanties individuelles, qui était fixé par la législation à 2.2 pour cent des dépenses budgétaires, a été porté à 3 pour cent par un amendement à la loi de finances de 2001 en décembre 2001 – dans le but principalement de faciliter la réalisation d'importants projets d'infrastructures sportives.

Les garanties aux activités de financement des PME peuvent couvrir jusqu'à 90 pour cent des risques-crédit de certains prêts commerciaux. Des garanties supplémentaires ont été accordées à la Banque hongroise de développement, dans le cadre d'un plafond distinct fixé par l'amendement à la loi de finances 2001, pour ses activités de financement de construction d'autoroutes dont les perspectives de remboursement sont limitées (voir plus loin). L'administration centrale couvre également les prêts accordés en Hongrie par les institutions financières publiques internationales. A la fin de 2001, l'encours des garanties individuelles était proche de 170 milliards de forints (1.1 pour cent du PIB), celui de l'ensemble des garanties atteignant 803 milliards de forints (5.2 pour cent du PIB)<sup>51</sup>. Certaines des garanties récemment accordées pourraient dégrader la qualité du portefeuille qui était jusque-là géré de manière prudente. Si les nouveaux risques se révèlent plus élevés que ceux des garanties traditionnelles, il serait nécessaire d'accroître les provisions budgétaires (tableau 18).

Les dépenses et les engagements des institutions financières et non financières appartenant à l'État constituent le principal point faible de la précision et de la transparence des comptes des administrations publiques. Les privatisations ont réduit la taille de ce secteur et limité la possibilité pour les pouvoirs publics d'imposer des dépenses à ces organisations<sup>52</sup>. De plus, les garanties et

Tableau 18. **Progression et risques des garanties de prêts**

	Plafond des engagements <sup>1</sup> (milliards de forints)		Utilisation du plafond d'engagements <sup>1</sup> (milliards de forints)		Risques (estimations, %)		Valeur des engagements à risque (milliards de forints)	
	1998	2001 <sup>2</sup>	1998	2001 <sup>2</sup>	1998	2001	1998	2001
<b>Garanties individuelles</b>								
Dans la limite (%)	28	135.2	25.6	106.9	30		40	
Hors limite (%)	16	67	37	114.8	5		1.8	
<b>Garanties aux activités d'institutions particulières</b>								
MFB – Banque hongroise de développement	80	480	50	124.5	5		2.5	
Eximbank	75	185	50	133.7	7		3.5	
MEHIB – Société d'assurance export-import	185	250	110	74.8	8		8.8	
Hitelgarancia RF – Société de garantie de crédit	55	150	42	109.4	5		1.0	
Fondation rurale de garantie de crédit	33	45	10	11.4	5		0.5	
<b>Garanties à des institutions financières internationales</b>	Illimité	Illimité	Illimité	181.8				
<b>Total</b>	472	1 312.2	324.6	857.3				

1. Le montant total des nouvelles garanties accordées pendant l'année considérée dans le cas de *garanties individuelles* ; l'encours total des garanties en fin d'année dans le cas de *garanties aux activités d'institutions particulières*.

2. Les chiffres 2001 sont ceux de l'amendement budgétaire.

Source : Autorités hongroises, Polackova *et al.*

contre-garanties explicites de l'État à ce secteur sont plafonnées. Néanmoins, l'évolution récente tend à montrer que les entités quasi budgétaires hors budget continuent d'engager des ressources, parfois de plus en plus importantes. Le nombre de ces entités est limité mais chacune d'elles est devenue très active. Les principales sont les suivantes :

- le holding public APV, chargé de la privatisation, mais qui continue de gérer un important portefeuille de sociétés dans lesquelles il réinvestit le produit des privatisations ;
- la Banque hongroise de développement (MFB) qui finance le programme de construction d'autoroutes mais investit aussi dans toute une série de sociétés peu rentables ; et
- la société publique de chemins de fer MAV qui investit, notamment par le biais d'emprunts directs, 0.3 pour cent du PIB par an, alors qu'elle enregistre régulièrement des pertes d'exploitation (qui ont atteint près de 1 pour cent du PIB au cours de quelques-unes des années précédentes et qui représentaient 0.2 pour cent du PIB en 2001).

Il existe aussi des holdings et sociétés de service public gérés par les municipalités qui interviennent dans des domaines très divers, notamment le logement, et qui accumulent dans nombre de cas des pertes d'exploitation.

En principe, la méthode SFP prévoit la comptabilisation des prêts publics comme dépenses budgétaires, mais ceci ne s'applique pas aux prêts des institutions hors budget<sup>53</sup>. Seuls les transferts directs de l'État à l'APV sont inscrits dans le budget, mais les activités propres de cette agence ne sont comptabilisées que dans une annexe régulièrement jointe aux comptes budgétaires globaux. L'intégralité de ses recettes, dépenses et déficits, qui sont quasi budgétaires, sont transparents mais ne sont pas intégrés dans les comptes des administrations publiques. Étant donné que les *transferts*, *garanties* et *contre-garanties* accordés par le budget à ces institutions financières publiques ne correspondent pas à leurs dépenses effectives – elles disposent en propre d'importantes recettes et peuvent emprunter et dépenser pour leur compte propre –, il y a lieu d'inscrire dans le budget les dépenses, recettes et déficits qu'elles enregistrent du fait de la politique gouvernementale après correction de leurs transactions mutuelles (tableau 19). La Loi de finances publiques a été modifiée en 2001, pour obliger ces entités à adresser aux autorités budgétaires un rapport trimestriel établi conformément au SEC 95. Le ministère des Finances est autorisé à désigner par décret les entités assujetties à cette obligation et à fixer le champ de la déclaration. Il semble que ce nouveau principe se heurte à une certaine résistance et c'est au niveau de la pratique que l'on pourra juger de l'efficacité de cette modification.

Une autre faiblesse des comptes publics établis sur la base SFP est l'absence de comptes d'amortissement ; en conséquence, les déperditions du



Tableau 19. **Dépenses de certaines sociétés publiques**

	MAV <sup>1</sup> 2000	MFB <sup>2</sup> 2000	APV <sup>3</sup> 2001 plan	Total
Dépenses, milliards de forints	201.4	319.9	100.5	621.8
En % des dépenses courantes des administrations publiques en 2000	3.7	5.8	1.8	11.3
En % des investissements des administrations publiques en 2000	36.9	58.6	18.4	113.9
En % du PIB en 2000	1.5	2.4	0.8	4.8

1. Coûts directs et autres dépenses.

2. Modification des investissements en valeurs mobilières, montant des prêts et autres actifs.

3. Activité d'investissement, réorganisation et coûts opérationnels.

Source : OCDE.

stock de capital public ne sont pas mesurées. Les investissements des administrations publiques sont comptabilisés en termes bruts et couvrent donc le montant correspondant des amortissements, mais les dépenses courantes sont recensées à un niveau plus désagrégé. Les amortissements effectifs qui sont perdus de vue ont été estimés à plus de 4 pour cent du PIB par an<sup>54</sup>. Cette comptabilisation imparfaite de l'amortissement rend plus difficile la constitution de réserves en capital et apparaît comme une source supplémentaire de tensions du point de vue du maintien et de la gestion du stock de capital public<sup>55</sup> – ce qui est aujourd'hui un important problème.

Le ministère des Finances a entrepris l'établissement de comptes sur la base du fait générateur (comptes d'exercice)<sup>56</sup>. En Hongrie, les principales différences entre les comptes de trésorerie et les comptes d'exercice concernent : i) les réserves non dépensées transférées d'un exercice budgétaire à l'autre et partiellement incluses dans les comptes de l'année d'origine ; ii) les recettes fiscales attendues mais pas encore totalement collectées<sup>57</sup> ; iii) les comptes payables par les institutions budgétaires centrales et locales ; iv) les intérêts dûs sur la dette publique ; v) les cotisations de sécurité sociale des employés du secteur public (qui apparaissent à la fois comme dépenses publiques et comme recettes publiques, alors qu'on les inscrit sur une base nette dans les comptes établis dans l'optique de la trésorerie) ; et vi) la prise en charge de la dette des institutions financières et non financières (qui n'apparaît pas dans les comptes établis dans l'optique de la trésorerie). La comptabilité dans l'optique de l'exercice aboutit généralement à une majoration des dépenses, laquelle risque d'être importante en Hongrie (tableau 20). Cette technique n'est que partiellement appliquée dans les autres pays de l'OCDE mais elle contribuerait beaucoup à améliorer le contenu des comptes publics<sup>58</sup>.

Tableau 20. **Différences entre les comptes sur la base de la trésorerie et les comptes sur la base de l'exercice**  
En % du PIB

	2000			2001			2002		
	SFP sur la base de la trésorerie <sup>1</sup>	SCN sur la base de l'exercice <sup>2</sup>	Chiffres ajustés par l'OCDE <sup>3</sup>	SFP sur la base de la trésorerie <sup>1</sup>	SCN sur la base de l'exercice <sup>2</sup>	Chiffres ajustés par l'OCDE <sup>3</sup>	SFP sur la base de la trésorerie <sup>1</sup>	SCN sur la base de l'exercice <sup>2</sup>	Chiffres ajustés par l'OCDE <sup>3</sup>
Recettes totales	43.0	45.9	44.5	41.7	43.4	44.0	38.5	42.0	43.8
Recettes primaires	42.1	45.2	43.1	41.1	43.0	42.9	38.1	41.7	43.0
Dépenses totales	46.4	48.9	47.5	45.1	47.7	49.1	41.7	45.5	49.3
Dépenses primaires	40.3	43.0	41.7	40.1	42.6	44.2	37.3	40.9	44.6
Solde des administrations publiques	-3.1	-3.1	-3.0	-3.4	-4.3	-5.2	-3.2	-3.5	-5.5
Solde primaire des administrations publiques	2.2	2.2	1.4	1.0	0.4	-1.3	0.8	0.8	-1.6

1. Données officielles, ministère des Finances.

2. Estimation SEC 95 du Programme économique de préadhésion.

3. Ces estimations consolident certaines dépenses hors budget et ajustent certains postes pour les faire passer de la comptabilité de trésorerie à la comptabilité d'exercice ; voir encadré 4 pour plus de détails sur la méthodologie.

Source : OCDE.

Tableau 21. Dépenses fiscales<sup>1</sup>

	1997		1998		1999		2000	
	Milliards de forints	% du PIB	Milliards de forints	% du PIB	Milliards de forints	% du PIB	Milliards de forints	% du PIB
1. Impôt sur le revenu des personnes physiques	200.5	2.3	283.3	2.8	253.1	2.2	267.8	2.0
<i>dont :</i>								
Crédit d'impôt pour les salariés	131.2	1.5	154.3	1.5	75.4	0.7	78.4	0.6
Incitations à l'investissement	8.4	0.1	11.6	0.1	3.4	0.0	2.9	0.0
Caisses mutuelles d'épargne	13.7	0.2	21.0	0.2	25.4	0.2	7.6	0.1
Pensions	29.8	0.3	75.6	0.7	91.7	0.8	104.3	0.8
Cotisations	0.0	0.0	35.8	0.3	49.1	0.4	55.5	0.4
Prestations	29.8	0.3	39.8	0.4	42.6	0.4	48.8	0.4
Primes d'assurance	5.8	0.1	7.5	0.1	9.5	0.1	11.9	0.1
Impôts acquittés à l'étranger	3.8	0.0	5.4	0.1	6.6	0.1	9.1	0.1
Frais de scolarité dans l'enseignement supérieur	1.4	0.0	1.4	0.0	1.4	0.0	1.9	0.0
Remboursements au titre du logement	1.0	0.0	1.2	0.0	1.6	0.0	2.2	0.0
Épargne au titre du logement	0.2	0.0	0.2	0.0	0.2	0.0	0.2	0.0
Crédit d'invalidité	1.0	0.0	1.3	0.0	1.3	0.0	1.4	0.0
Don d'intérêt public	0.8	0.0	0.7	0.0	0.7	0.0	0.8	0.0
Crédit à l'agriculture	0.8	0.0	0.8	0.0	0.4	0.0	0.5	0.0
Prêts commerciaux	0.2	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Activité intellectuelle	2.5	0.0	2.2	0.0	2.0	0.0	1.9	0.0
Crédit aux familles	0.0	0.0	0.0	0.0	33.3	0.3	44.8	0.3
2. Impôt sur le revenu des sociétés	64.8	0.8	94.6	0.9	90.2	0.8	101.4	0.8
<i>dont :</i>								
Crédit d'impôt aux co-entreprises	39.0	0.5	48.7	0.5	39.8	0.3	38.7	0.3
Paiements d'intérêts sur les prêts	1.0	0.0	0.5	0.0	0.2	0.0	0.1	0.0
Crédit d'impôt autorisé à titre individuel par le gouvernement	15.5	0.2	20.2	0.2	8.1	0.1	7.9	0.1
Crédit d'impôt pour les investissements supérieurs à 1 milliard de forints	1.6	0.0	10.1	0.1	15.6	0.1	18.7	0.1
Crédit d'impôt pour les investissements supérieurs à 3 et 10 milliards de forints	0.0	0.0	n.d.	0.0	5.5	0.0	9.6	0.1
Crédit d'impôt pour certaines régions	3.5	0.0	4.1	0.0	3.9	0.0	6.3	0.0
Crédit d'impôt aux zones industrielles et commerciales	0.1	0.0	0.2	0.0	0.2	0.0	0.2	0.0
Crédit d'impôt sur les cotisations à une chambre de métier	0.0	0.0	0.5	0.0	0.6	0.0	0.4	0.0
Exonération d'impôt pour les organisations sans but lucratif	0.3	0.0	0.8	0.0	1.8	0.0	0.6	0.0
Impôts acquittés à l'étranger	0.1	0.0	0.1	0.0	0.5	0.0	0.1	0.0
Autres crédits d'impôt	3.7	0.0	9.4	0.1	13.9	0.1	18.8	0.1
Crédits d'impôt totaux, TVA non comprise	265.3	3.1	377.9	3.7	343.3	3.0	369.2	2.8

1. Les chiffres sont tirés de déclarations sur les impôts acquittés. Ils ne couvrent donc pas les revenus exonérés d'impôt, ni les revenus assujettis à des taux préférentiels.

Source : Service hongrois du fisc.

Pour améliorer la transparence du budget, des informations supplémentaires sont fournies sur les dépenses fiscales à la fin de l'exercice, informations qui ne sont pas disponibles dans beaucoup de pays de l'OCDE. Il s'agit cependant d'une notification a posteriori, et le projet de budget ne présente pas des estimations complètes des dépenses *ex ante*. Il contient en revanche une liste d'abattements et d'exemptions au titre des impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés (tableau 21).

Les aides de l'État ont été rendues transparentes à la suite d'une recommandation de l'Union européenne. Les informations sont notifiées *a posteriori* et font apparaître la part importante des subventions aux transports et à l'industrie pharmaceutique<sup>59</sup>. L'ampleur persistante des transferts en capital (prises de participations) aux entreprises contrôlées par le secteur public est également à noter (tableau 22).

Tableau 22. Aides de l'État<sup>1</sup>

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	% du PIB							
<b>Administrations publiques</b>	<b>5.9</b>	<b>7.0</b>	<b>6.0</b>	<b>5.9</b>	<b>5.2</b>	<b>7.6</b>	<b>7.2</b>	<b>7.4</b>
<b>Budget de l'administration centrale</b>	<b>3.4</b>	<b>4.0</b>	<b>3.5</b>	<b>3.3</b>	<b>2.9</b>	<b>3.3</b>	<b>4.0</b>	<b>4.7</b>
<i>dont :</i>								
Subventions à l'agriculture	0.0	1.7	1.3	1.3	1.0	1.1	1.2	n.d.
Subventions aux chemins de fer	0.0	0.0	0.0	0.7	0.7	0.7	0.7	0.5
Subventions indirectes aux ménages	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8	0.6
<i>dont :</i>								
Transports ferroviaires	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Transports longue distance en autocar	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
Transports locaux	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
Bonifications d'intérêts par l'intermédiaire des banques	0.3	0.1	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Transferts en capital aux entreprises <sup>2</sup>	0.1	0.2	0.3	0.6	0.4	1.8	0.9	1.9
<b>Fonds extra-budgétaires</b>	<b>0.5</b>	<b>0.9</b>	<b>0.5</b>	<b>0.1</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>
<b>Caisses de sécurité sociale</b>	<b>1.5</b>	<b>1.6</b>	<b>1.5</b>	<b>1.5</b>	<b>1.4</b>	<b>2.0</b>	<b>1.9</b>	<b>1.9</b>
<i>dont :</i>								
Subventions aux médicaments	1.4	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
<b>Collectivités locales</b>	<b>0.4</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>
<b>APV</b>				<b>0.6</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>	<b>0.8</b>	<b>0.4</b>

1. Les aides de l'État couvrent les transferts en capital qui sont comptabilisés comme dépenses publiques dans le SCN.

2. Les transferts en capital aux entreprises en 1998 couvrent l'injection de 132 milliards de forints dans Postabank.

Source : Ministère des Finances.

## La préparation du budget

Après plusieurs réformes successives, la préparation du budget respecte désormais un calendrier strictement défini (encadré 7).

### Encadré 7. Le calendrier de la préparation du budget

La préparation du budget pour l'exercice suivant commence par la publication par le ministre des Finances, à la mi-avril, de directives concernant « les objectifs de dépenses et de déficit en pourcentage du PIB » pour l'exercice budgétaire, ainsi que des prévisions générales pour les deux exercices suivants. Ces directives sont adoptées par le gouvernement à la mi-mai<sup>1</sup>, avant que les ministères fonctionnels soumettent leurs demandes au ministère des Finances pendant les mois d'été. Le ministère des Finances les évalue et les négocie bilatéralement avec les ministères concernés avant de soumettre au cabinet un projet de budget à la fin août. Le cabinet examine et approuve le projet de budget et le transmet au Parlement à la fin septembre. Les budgets (en volume) des ministères fonctionnels, établis en 28 chapitres, ainsi qu'un « pronostic sur trois ans » indiquant les prévisions pour les deux années suivantes sont officiellement soumis au Parlement à la mi-octobre (bien que les discussions effectives aient commencé plus tôt). Les principaux agrégats budgétaires et les chapitres budgétaires sont d'abord approuvés par une résolution parlementaire à la fin novembre, avant d'être examinés dans le détail, et le budget final de l'administration centrale est normalement voté à la fin de l'année<sup>2</sup>. C'est seulement à ce stade que les budgets des collectivités locales, financés pour plus de moitié par l'administration centrale, sont finalisés et votés par les conseils municipaux à la fin mars – trois mois après le début de l'exercice auquel ils s'appliquent. Les budgets locaux comprennent différents montants de recettes propres, notamment au titre des impôts locaux, des redevances de services, des ventes d'actifs et d'emprunts bancaires, qui sont plafonnés par la législation municipale<sup>3</sup>. Compte tenu de ces sources de recettes supplémentaires, les dépenses des budgets locaux peuvent être supérieures aux montants prévus dans le budget des administrations publiques. De plus, une fois votées par les instances locales, l'administration centrale et le Parlement ne peuvent plus les modifier, de sorte que de véritables problèmes de contrôle des dépenses peuvent se poser tout à la fin d'un très long processus. La loi de finances publiques autorise également de ne conduire les procédures budgétaires que tous les deux ans, ce qui se traduit par un budget bisannuel, comme cela a été le cas pour 2001-02.

1. En juin, les années d'élections. Tout dernièrement, les directives budgétaires n'ont pas été entérinées par le Parlement mais seulement approuvées par le gouvernement.
2. Si le budget n'est pas voté à la fin décembre, le ministre des Finances fixe des plafonds provisoires aux dépenses sur la base des crédits budgétaires de l'exercice précédent.
3. Les municipalités sont autorisées à emprunter chaque année jusqu'à 70 pour cent de leurs recettes propres nettes (après paiements d'intérêts).

Un trait notable de ce processus précisément orchestré<sup>60</sup> est le caractère très peu politique des directives budgétaires initiales. Ce document, qui fixe le cadre de financement pour l'ensemble de la période de trois ans est préparé en référence au programme du gouvernement mais n'est pas officiellement étayé par une déclaration claire et contraignante de politique<sup>61</sup>. Les objectifs de base des dépenses publiques restent donc inexprimés et/ou implicites. Le caractère peu politisé de la procédure est peut-être fonctionnel à certains égards, dans la mesure où il préserve une marge de manœuvre pour des négociations budgétaires ultérieures au sein du gouvernement et du Parlement. Il n'en revient pas moins en fait à une absence de définition nette des priorités susceptible de servir de cadre stratégique.

L'absence de base stratégique des directives est aggravée par le caractère non contraignant du cadre trisannuel (l'exercice budgétaire plus les deux exercices suivants) qui l'accompagne. Ce cadre trisannuel constitue une innovation importante adoptée en 1997, et pourrait donner une perspective stratégique au budget. Néanmoins, cet aspect n'est que peu ou pas exploité dans le processus budgétaire. L'ébauche sur trois ans publiée en avril n'est pas contraignante pour le « pronostic sur trois ans » formulé en octobre. Dans le passé récent, on a constaté d'importantes différences entre ces deux documents, qui n'ont guère été relevées et discutées, ces cadres étant de toute façon considérés comme non opérationnels<sup>62</sup>. Cette situation ne favorise guère une approche stratégique alors que d'importantes modifications des dépenses publiques ne peuvent être opérées avec succès que dans un cadre pluriannuel<sup>63</sup>.

En raison des droits reconnus par la loi aux bénéficiaires, les prévisions pluriannuelles sont particulièrement importantes. Les prestations prévues dans le cadre du système de sécurité sociale génèrent ce que l'on appelle les « dépenses obligatoires », qui représentent un engagement conditionnel du gouvernement pour les années à venir, et feront peser en principe une contrainte exogène sur les budgets futurs en l'absence de modification de la législation<sup>64</sup>. On peut alors calculer les dépenses probables des fonds de sécurité sociale (pensions et maladie) dans une perspective à long terme, en faisant appel à des modèles sophistiqués qui existent également en Hongrie. Néanmoins, il se trouve que le gouvernement ajoute des éléments supplémentaires aux formules des paramètres année après année, comme cela a été le cas pour le calcul des prestations de retraite<sup>65</sup>, des prestations d'assurance maladie<sup>66</sup> et des subventions aux consommateurs de produits pharmaceutiques<sup>67</sup>. Ces modifications d'une année sur l'autre transforment les « dépenses obligatoires » en « dépenses discrétionnaires ». Cette modification de statut a facilité leur dérive haussière dans le passé – à l'exception notable de 1995 où les paramètres des prestations ont été nettement révisés en baisse. Des cadres budgétaires pluriannuels rendraient moins probables les variations discrétionnaires des prestations, tout en autorisant des ajustements en

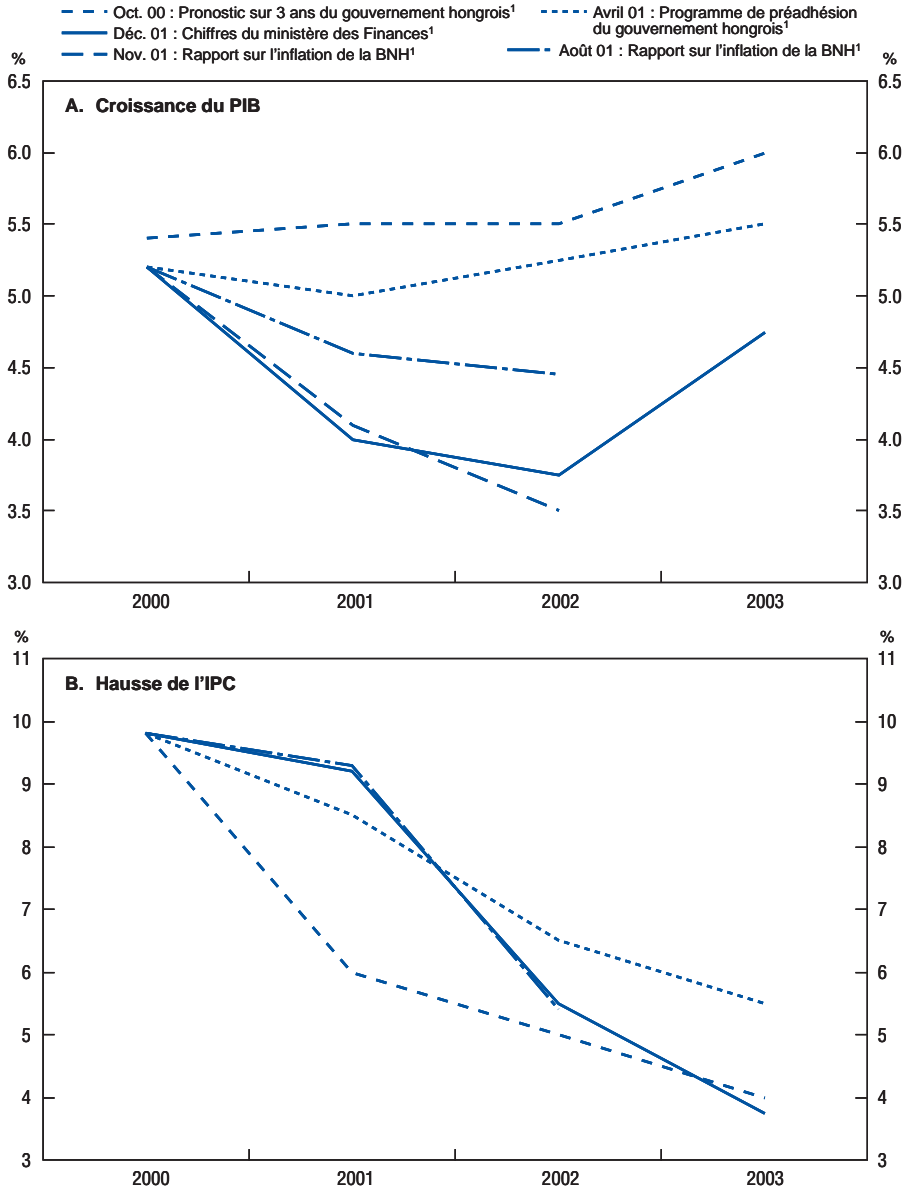
hausse en cas d'amélioration des conditions économiques ou d'un changement explicite des priorités.

En 2000, le gouvernement a adopté un budget bisannuel qui a été voté en bloc par le gouvernement pour s'appliquer en 2001-02. De ce fait, les prévisions budgétaires trisannuelles concernant la deuxième année deviennent des ouvertures effectives de crédit, et l'on pourrait y voir un premier pas vers une budgétisation pluriannuelle. Néanmoins, les choses ne se sont pas totalement passées comme cela dans la pratique. Les multiples entorses à la loi de finances 2001 (chapitre II) ont tendu à affaiblir l'intérêt pratique du projet concernant la deuxième année. La transparence a été également réduite la première année par le développement des activités hors budget, des amendements et un dérapage des dépenses. La loi de finances 2001 pouvait certes être modifiée dans le cadre du Rapport sur l'exécution de la loi de finances 2000, mais l'absence d'une véritable discussion budgétaire à la fin de 2001 fait craindre un relâchement du contrôle législatif sur l'élaboration et l'exécution du budget.

Une autre source de faiblesse de la préparation budgétaire est le fait que les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent le budget ne sont pas examinées et débattues dans le détail, pas plus par l'opinion que par le Parlement. Elles existent dans les projets de documents budgétaires mais elles sont parfois exagérément optimistes, comme cela a été le cas dans plusieurs pays de l'OCDE en 2000-02. La sensibilité des résultats budgétaires à l'évolution économique nationale et internationale n'intervient pas examinée dans les discussions budgétaires<sup>68</sup>. Par exemple, si une telle analyse de sensibilité avait été discutée, on aurait mieux apprécié l'incidence budgétaire de l'actuelle récession nationale et internationale. Les prévisions budgétaires à court et moyen terme – celles qui figurent dans les documents budgétaires internes ainsi que les prévisions soumises aux autres pays membres de l'Union européenne dans le contexte des négociations relatives à l'accession – auraient alors incorporé différents scénarios plus proches des prévisions plus récentes (graphique 21)<sup>69</sup>.

L'adoption d'objectifs budgétaires conjoncturellement neutres (structurals) et la fixation d'objectifs de dépenses en volume indépendamment du cycle, en laissant les stabilisateurs automatiques déterminer les recettes et les déficits effectifs de l'État, permettraient en principe de mieux faire face aux incertitudes macroéconomiques. Cette approche pourrait rendre nécessaires des informations macroéconomiques plus nombreuses que celles qui sont actuellement disponibles, concernant notamment le taux de croissance potentielle de l'économie et les élasticités des recettes et des dépenses budgétaires face à la croissance du PIB. Depuis la fin de la transition, l'économie hongroise n'a pas encore parcouru la totalité d'un cycle économique, de sorte que l'on ne dispose guère des éléments d'information requis. Néanmoins, il devrait être aujourd'hui techniquement possible de mettre au point une telle approche, même de manière provisoire, et de

Graphique 21. Hypothèses macroéconomiques retenues dans les prévisions budgétaires



1. Les projections sont les points médians de la fourchette considérée.

Source : Ministère des Finances, Banque nationale de Hongrie ; OCDE, Programme de préadhésion de la République de Hongrie.



rendre publiques les informations sur les hypothèses structurelles et conjoncturelles sur lesquelles reposent les prévisions budgétaires (voir chapitre I).

Une autre caractéristique du processus de préparation du budget en Hongrie a des conséquences à plus court terme : l'établissement du document budgétaire est centré sur le déficit des administrations publiques *en pourcentage du PIB effectif*, et en second lieu, sur les objectifs de dépenses *en pourcentage du PIB effectif*. Sur cette base, le volume effectif des recettes et des dépenses peut dériver à la hausse lorsque la croissance et l'inflation sont plus fortes que prévu – aussi longtemps que les objectifs fixés en pourcentage pour le déficit sont respectés<sup>70</sup>. En particulier, les bénéfices exceptionnels dus à l'inflation ont été une source systématique de recettes et de dépenses supplémentaires lors des exercices budgétaires passés, représentant généralement plus de 1 pour cent du PIB. L'autonomie en matière de dépenses dont disposent les autorités budgétaires centrales et locales, qui sont autorisées à dépenser les augmentations imprévues de leurs recettes, va dans la même direction<sup>71</sup>. Si les « recettes et dépenses exceptionnelles » atteignent certains seuils, il devient alors nécessaire de modifier le budget *a posteriori*, mais le gouvernement a approuvé ces modifications dans le passé aussi longtemps que les objectifs concernant le déficit en pourcentage étaient respectés.

### **La mise en œuvre et le contrôle du budget**

Une fois le budget voté, les dépenses effectives sont engagées sous la surveillance et le contrôle opérationnel du Trésor central. Le Trésor a été réorganisé en 2001 et divisé en un Bureau des finances publiques et un Bureau de gestion financière dépendant du ministre des Finances<sup>72</sup>. Le Bureau des finances publiques enregistre toutes les ouvertures de crédit budgétaire, procède aux versements prévus et vérifie que la conformité des opérations avec la législation et les règles budgétaires. Il est également chargé de faire respecter la législation concernant les appels d'offres pour les marchés publics de biens et de services.

Le Bureau de gestion financière est chargé pour sa part d'une fonction de gestion financière et de trésorerie, à l'instar de ce qui est prévu dans les sociétés, en vérifiant chaque mois le respect des mouvements prévus de trésorerie. Il signale les éventuels dérapages imprévus au ministre des Finances qui soumet des propositions au gouvernement en vue d'y remédier par des coupes et gels immédiats des dépenses discrétionnaires. Si ces réductions atteignent plus de 10 pour cent des crédits concernés ou 0.1 pour cent du budget total, le gouvernement doit les *notifier* au Parlement. Si cela ne suffit pas pour assurer la réalisation du *solde* approuvé du budget, il devient nécessaire de proposer un budget supplémentaire. Si le *solde* visé est cependant préservé, aucune action de ce genre ne s'impose. Si les dépassements de dépenses concernent des dépenses obligatoires (au titre des pensions et de l'assurance maladie par exemple, pour lesquelles

de tels dépassements sont fréquents), l'autorisation parlementaire n'est pas nécessaire.

Globalement, ce système centralisé est efficace pour la réalisation des objectifs concernant le déficit, mais il l'est moins pour faire respecter les volumes prévus des recettes et des dépenses. Le Bureau de finances publiques n'a aucun pouvoir pour contrôler les dépenses des collectivités locales qui sont partiellement financées sur les recettes locales, mais peut seulement vérifier que les dotations de l'administration centrale et les transferts territoriaux de péréquation fiscale sont correctement utilisés. Les transferts de l'administration centrale représentant jusqu'à 70 pour cent du total des recettes municipales, les autorités centrales disposent de ce fait d'un large pouvoir de surveillance. Depuis 2002, le Bureau des finances publiques est également autorisé à contrôler *ex ante* la régularité des demandes de transferts adressées par les collectivités locales à l'administration centrale. Le Service public d'audit contrôle le respect des plafonds fixés par la loi aux emprunts des collectivités locales (voir ci-après).

Faibles au départ, les recettes fiscales des autorités municipales ont augmenté (tableau 23), mais leur progression a été limitée par celle des revenus imposables (et la volonté de payer plus d'impôts) des électeurs locaux, et par l'apparition d'une certaine rivalité entre les municipalités pour attirer les investissements mobiles des entreprises<sup>73</sup>. Les ventes d'actifs et le produit des concessions de services, qui, à la fin des années 90, gonflaient les revenus municipaux parfois de 10 pour cent, ont diminué, les actifs commercialisables s'étant contractés et les municipalités ayant interdiction de privatiser le stock de capital nécessaire à la fourniture des « services essentiels » (tels que les bâtiments hospitaliers et scolaires). En 2001, le produit des privatisations n'a représenté que 2,3 pour cent des recettes locales.

Les collectivités locales n'ont pas encore pleinement utilisé les droits – assez limités – dont elles disposent en matière d'emprunt (encadré 8). Le marché des prêts aux municipalités s'est développé plus lentement que dans les autres pays de la région. Outre l'offre limitée de fonds du marché financier – les banques et les marchés de capitaux étant peu tentés de consentir des prêts aux municipalités en l'absence de garanties de l'administration centrale –, l'insuffisance des autres sources de financement a également freiné le développement de ce marché. A l'heure actuelle, ces autres sources de financement (notamment les sources peu onéreuses représentées par le produit des privatisations locales, les subventions de l'administration centrale et, dans une moindre mesure, les prêts sans intérêt et les bonifications d'intérêts de l'administration centrale) tendent à diminuer et l'intensification de la concurrence dans le secteur bancaire a conduit les banques commerciales à prospecter activement le marché des municipalités. Il importe que les emprunts restent proportionnels à la capacité des collectivités locales à dégager des recettes supplémentaires. Aussi longtemps

Tableau 23. **Le rôle croissant des impôts locaux**  
Recettes des collectivités locales, par source, en % des recettes locales totales

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>1</sup>
<b>Impôts partagés</b>	<b>12.2</b>	<b>11.3</b>	<b>12.0</b>	<b>14.0</b>	<b>13.7</b>	<b>15.5</b>	<b>16.0</b>
Impôt sur le revenu des personnes physiques	11.9	10.5	11.3	13.4	12.8	14.6	15.2
Taxe sur les véhicules	0.3	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.7
Taxe sur la location de terres	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
<b>Recettes courantes propres</b>	<b>19.4</b>	<b>24.7</b>	<b>26.8</b>	<b>29.4</b>	<b>30.8</b>	<b>30.8</b>	<b>31.2</b>
Impôts locaux	4.9	8.4	9.3	10.9	13.2	13.4	14.3
Droits et redevances	1.5	1.6	1.5	1.6	1.6	1.8	1.8
Amendes	1.1	1.2	1.7	1.8	1.7	1.9	1.5
Revenu d'intérêts	1.4	1.7	2.8	2.6	2.1	1.8	1.3
Recettes propres des institutions budgétaires locales	8.7	8.4	8.0	8.5	8.3	8.0	8.2
Autres <sup>2</sup>	0.9	3.3	3.5	4.1	3.7	3.9	3.7
<b>Recettes en capital</b>	<b>11.5</b>	<b>12.4</b>	<b>15.4</b>	<b>9.0</b>	<b>8.6</b>	<b>10.9</b>	<b>10.1</b>
Vente d'actifs physiques	5.5	4.5	4.3	3.8	4.0	4.6	4.1
Privatisation	3.3	4.9	7.5	1.4	1.5	2.2	1.1
Recettes accumulées	2.7	3.0	3.6	3.7	3.1	4.1	4.9
Transferts de l'UE	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Subventions et transferts</b>	<b>37.8</b>	<b>33.8</b>	<b>29.0</b>	<b>30.3</b>	<b>30.0</b>	<b>25.9</b>	<b>27.0</b>
Subventions normatives	29.4	24.1	21.5	20.2	19.2	15.9	16.2
Subventions normatives à emploi fixe	0.0	0.8	1.0	1.4	2.0	3.8	3.5
Subventions aux théâtres	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
Subventions aux localités défavorisées	0.9	0.6	0.6	0.6	0.8	0.8	0.8
Autres aides (affectées par l'administration centrale)	4.1	5.5	2.4	4.0	3.9	1.0	1.6
Subventions ciblées	3.1	2.4	2.6	2.6	2.6	2.9	3.7
Subventions au titre de la péréquation régionale	0.0	0.1	0.6	0.8	0.6	0.6	0.5
Subventions ciblées décentralisées	0.0	0.0	0.0	0.2	0.5	0.6	0.4
<b>Subventions spécifiques</b>	<b>17.4</b>	<b>17.6</b>	<b>16.8</b>	<b>17.2</b>	<b>17.0</b>	<b>16.9</b>	<b>15.7</b>
Aide à la sécurité sociale	16.1	15.4	14.0	14.2	14.1	13.9	13.1
Transferts des fonds extra-budgétaires	0.4	1.3	1.8	1.9	1.8	1.5	1.0
Crédits d'organes budgétaires centraux	0.8	0.8	0.9	1.0	1.1	1.5	1.5
Autres compléments budgétaires	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1
<b>Recettes totales (sur la base des SFP)</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Part des recettes fiscales des collectivités locales dans les recettes totales des administrations publiques</b>	<b>7.2</b>	<b>8.0</b>	<b>8.9</b>	<b>9.9</b>	<b>10.4</b>	<b>10.7</b>	<b>n.d.</b>

1. Sur la base des chiffres budgétaires préliminaires.

2. Couvre le produit de la TVA sur la vente de services publics locaux, et les recettes émanant de sources autres que le secteur public.

Source : Ministère des Finances.

que les financements supplémentaires sont dûment liés à l'activité économique et à la production locale, les investissements contribueront au développement local. Néanmoins, du point de vue du budget des administrations publiques, il pourrait en résulter une intensification des pressions au niveau des dépenses et un relâchement de la discipline budgétaire d'ensemble.

### Encadré 8. Règles régissant les emprunts des collectivités locales

De 1990 à 1995, il n'existait aucune règle formelle concernant les emprunts des collectivités locales. En 1995, trois villages se sont trouvés en faillite du fait d'emprunts excessifs. Trois lois distinctes ont de ce fait été votées, créant un cadre juridique détaillé pour l'endettement des collectivités locales :

- i) Les limites du service de la dette des collectivités locales ont été intégrées dans la Loi de 1996 sur les collectivités locales. Le service annuel de la dette est limité aux « recettes propres corrigées », c'est-à-dire à 70 pour cent des recettes propres des collectivités locales, déduction faite du montant des engagements à court terme. Un certain nombre d'actifs et de sources de recettes ne peuvent pas servir de garantie pour les prêts ou les obligations : actifs primaires, subventions normatives, quote-part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et autres contributions de l'État, et recettes provenant du budget de l'État.
- ii) La Loi de 1996 sur les faillites des collectivités locales fixe les règles à suivre pour rétablir la capacité de payer des collectivités locales tout en assurant une protection juridique effective aux créanciers. Ce texte complexe supprime explicitement toutes les garanties de l'administration centrale aux emprunts des municipalités et prescrit des procédures de faillite en cas de défaut de paiement.
- iii) La Loi sur les valeurs mobilières prévoit des obligations de déclaration et de transparence financières parallèlement à l'émission d'obligations municipales.

Du fait des mesures récemment prises dans le domaine du logement (voir chapitre II), les nouveaux emprunts effectués par les municipalités pour développer l'habitat ont été dé plafonnés. Les municipalités ont créé des holdings locaux et des compagnies locales de services publics, notamment dans le domaine du logement et d'autres services, dont les recettes et les dépenses n'apparaissent pas dans le budget et ne figurent donc pas dans les comptes des administrations publiques. Lorsque ces compagnies régies par le droit commercial peuvent se financer elles-mêmes sur les marchés de capitaux, elles tendent à développer librement leurs dépenses. Selon une estimation, elles devraient au début des années 2000 engager des projets représentant jusqu'à 2 pour cent du PIB<sup>74</sup>. Par ailleurs, elles ne sont pas assujetties aux règles applicables aux marchés publics, et les collectivités locales peuvent être facilement tentées d'accorder des conditions préférentielles aux services locaux d'intérêt public pour attirer les investisseurs privés<sup>75</sup>. Ces évolutions sont actuellement en partie incontrôlées.

L'aspect le plus limitatif du système actuel de mise en œuvre du budget tient au fait que les contrôles du Trésor sont presque exclusivement centrés sur le respect des *règles juridiques et de procédure* concernant les dépenses. Les ouvertures de crédit sont exposées en détail dans les documents budgétaires, et les Bureaux de finances publiques et de gestion financière se préoccupent essentiellement de leur versement effectif pour les emplois prévus. Le système ne comporte aucun mécanisme permettant de vérifier que les dépenses remplissent effectivement leurs objectifs – ou que les services sont fournis de la manière techniquement la plus efficace. Les organismes dépensiers, qu'il s'agisse des ministères fonctionnels ou des institutions budgétaires centrales et locales, sont relativement libres de déterminer les modes d'action et d'organisation qu'elles emploient aussi longtemps que ceux-ci respectent les crédits votés. Le plus souvent, ces modes sont hérités des exercices antérieurs et reflètent les anciennes structures.

Cette approche des contrôles budgétaires axée sur les moyens, qui considère comme acquis les dispositifs existants au niveau de l'offre et leur efficacité, contraste avec une approche centrée sur les résultats qui se préoccuperait davantage de l'impact des services publics en termes d'offre de services et d'avantages pour les utilisateurs, et qui rechercherait les moyens les plus efficaces de les assurer. La place accordée à la première approche dans les pratiques actuelles est illustrée par la gestion budgétaire des municipalités, qui assurent l'essentiel des services publics. Au début de la transition, et dans la ligne des efforts engagés pour développer la démocratie locale<sup>76</sup>, les municipalités sur tout le territoire du pays se sont vues confier un large éventail de responsabilités concernant la fourniture de services dans des secteurs aussi divers que l'éducation, la santé, l'aide sociale, le traitement des eaux, la gestion des déchets, etc. Le financement de ces services était assuré par des subventions de l'administration centrale (voir encadré 9).

S'agissant des collectivités locales, le système actuel est composé d'un grand nombre de très petites municipalités qui comptent en moyenne 3 000 habitants, la municipalité médiane n'ayant que 1 000 résidents<sup>77</sup>. Même si la Hongrie n'est pas unique en son genre pour ce qui est de la petite taille des municipalités<sup>78</sup>, sa spécificité tient à ce que celles-ci assument des responsabilités très nombreuses comparativement à leur dimension. On est de ce fait sérieusement amené à s'interroger sur la capacité des autorités locales à assumer ces tâches de manière efficace. Au-delà du problème des capacités générales de gestion, les municipalités ne peuvent instaurer aucune concurrence effective entre différentes unités de services<sup>79</sup> et ne peuvent procéder à aucune évaluation comparative de la qualité et des coûts des services assurés par différents prestataires. La Loi sur les collectivités locales comporte un chapitre autorisant ces dernières à créer des organisations conjointes pour l'offre de services, et une nouvelle Loi sur les associations municipales et la coopération inter-municipale a

### Encadré 9. Subventions de l'administration centrale pour le financement des services fournis au niveau local

A la suite de la transition, les 20 « gouvernements de comtés » qui existaient antérieurement ont perdu leurs prérogatives et les municipalités ont été investies de très larges responsabilités de services publics (tableau 24). La Loi de 1990 sur les collectivités locales chargeait l'administration centrale de contribuer au financement de la fourniture de ces services.

Tableau 24. Responsabilités des collectivités locales en matière de services publics

	Pays nordiques	Europe méridionale <sup>1</sup>	Hongrie
Jardins d'enfants	X		X <sup>2</sup>
Enseignement primaire	X		X <sup>2</sup>
Enseignement secondaire	X		X
Crèches	X		X <sup>2</sup>
Santé	X		X <sup>2</sup>
Protection sociale	X		X <sup>2</sup>
Sécurité publique	X		X
Éclairage public	X	X	X <sup>2</sup>
Routes	X	X	X <sup>2</sup>
Eau	X	X	X <sup>2</sup>
Égouts	X	X	X <sup>2</sup>
Collecte des ordures ménagères	X	X	X
Protection contre le feu	X		X
Parcs et équipements de loisir	X		X
Cimetières	X	X	X <sup>2</sup>
Logement	X	X	X
Droits des minorités			X <sup>2</sup>

1. Pour les municipalités de moins de 5 000 habitants.

2. Obligatoire.

Source : Banque mondiale, 2000.

Les principaux types de transferts sont ce que l'on appelle les *subventions normatives*. Elles contribuent à la fourniture des services locaux sur la base de formules complexes faisant intervenir le coût et les besoins de services. Il existe 20 grandes catégories de subventions normatives, destinées notamment à la protection de l'enfance, aux services du logement, aux services de santé de base, au tourisme, aux institutions destinées à l'accueil des sans-logis, etc. Chaque catégorie est ventilée en de nombreuses sous-catégories. Ainsi, l'ampleur d'une subvention normative à l'enseignement primaire diffère en fonction des installations et des services disponibles dans les bâtiments scolaires, du pourcentage des représentants de minorités ethniques ou de personnes handicapées dans la population, etc. Les formules déterminant le montant des subventions font l'objet

### Encadré 9. Subventions de l'administration centrale pour le financement des services fournis au niveau local (suite)

de discussions annuelles dans le cadre du processus budgétaire. Ces subventions normatives représentent 60 pour cent des transferts totaux de l'État aux municipalités ; certaines d'entre elles financent intégralement la fourniture des services, mais elles ne couvrent généralement que 60 à 70 pour cent des coûts, le solde étant pris en charge par les municipalités<sup>1</sup>. Une caractéristique des subventions normatives est la possibilité donnée aux collectivités locales de les affecter à des utilisations autres que celles initialement prévues, pratique qui va à l'encontre de la volonté de l'administration centrale d'affecter les transferts à des emplois prioritaires.

Les *subventions spécifiques* sont moins développées et ne sont pas automatiquement accordées. Elles sont attribuées de manière plus ponctuelle et plus discrétionnaire et elles se classent en deux catégories. Les *subventions spécifiques affectées en fonction de règles normatives* visent des secteurs de services. Elles sont destinées par exemple à financer la purification de l'eau, les services scolaires primaires supplémentaires, l'équipement hospitalier, la collecte des eaux usées, etc. Les *subventions spécifiques distribuées sur une base individuelle* sont affectées à des projets spécifiques approuvés par les ministères fonctionnels. Elles ont récemment financé bon nombre de projets locaux de développement économique (par exemple des infrastructures touristiques). Elles couvrent également ce que l'on appelle les « *subventions destinées aux localités défavorisées pour des raisons qui leur échappent* » qui sont proposées aux collectivités locales à faible revenu ne disposant pas de recettes suffisantes pour assumer leurs responsabilités quotidiennes.

1. La participation des municipalités au financement devait inciter les collectivités locales à veiller à ce que la fourniture des services soit efficace par rapport à son coût. Dans la pratique cependant, cette incitation semble être restée relativement faible.

été adoptée en 1997, mais dans la pratique, les municipalités ne sont guère incitées à une telle coopération<sup>80</sup>.

Le rôle potentiel des « comtés » (qui étaient traditionnellement le niveau de gouvernement intermédiaire entre l'administration centrale et les collectivités locales) dans la fourniture des services publics pourrait mériter d'être réexaminé. Les comtés n'ont pas la possibilité de lever des impôts au niveau local et ne reçoivent rien du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En conséquence, ils sont presque totalement tributaires de l'administration centrale pour leur financement. En revanche, les tâches qu'ils ont à accomplir dépendent partiellement de décisions prises par les collectivités locales. Si une municipalité

n'est pas en mesure de financer des établissements d'enseignement secondaire et professionnel, ou une institution de soins de santé, elle peut se décharger en toute liberté de sa responsabilité sur leu comté. Le comté reçoit alors les subventions normatives correspondantes, mais seulement après que la collectivité locale a effectivement renoncé à sa responsabilité<sup>81</sup>. L'absence d'un niveau intermédiaire effectif entre l'administration centrale et les municipalités pose un problème structurel pour la fourniture de services parce qu'elle limite la possibilité de consolider les efforts, de réaliser des économies d'échelle, d'assurer le jeu de la concurrence et de procéder à des évaluations comparatives de coûts et de qualité entre les différentes unités de services.

### **Déclaration, vérification et clôture des comptes budgétaires**

La Loi de finances publiques définit strictement les règles concernant la déclaration, la vérification et la clôture des comptes budgétaires, indépendamment des lacunes existant au niveau de la couverture et de la mise en œuvre du budget des administrations publiques. Les comptes finaux de l'administration centrale, des caisses de sécurité sociale et des fonds extrabudgétaires sont présentés au Parlement dans les huit mois qui suivent la fin de l'année. Ils sont vérifiés par la Cour des comptes qui a deux mois pour donner son avis. Pendant l'année, des rapports mensuels couvrant les comptes de l'administration centrale, de la sécurité sociale et des fonds extrabudgétaires (mais pas des collectivités locales) sont envoyés dans le mois qui suit la fin du mois précédent par le ministère des Finances à la Cour des comptes, au Service de contrôle du gouvernement et aux Commissions budgétaires parlementaires.

Le Service de contrôle du gouvernement, qui dépend du cabinet du Premier ministre, effectue des vérifications et des contrôles internes au sein du gouvernement et vérifie le bon fonctionnement des agences de contrôle et d'audit des services budgétaires de l'administration centrale. La Cour des comptes est un organe constitutionnel indépendant. Son président et ses deux vice-présidents sont nommés par le Parlement pour 12 ans, et décident eux-mêmes de leurs priorités et de leur programme de travail. Les audits réalisés *a posteriori* par la Cour des comptes peuvent couvrir n'importe quel domaine ayant une incidence sur le budget de l'État, y compris les comptes de l'administration centrale, les caisses de sécurité sociale, les fonds extrabudgétaires, les transferts aux collectivités locales et la gestion économique de ces dernières. La fréquence des audits réalisés par la Cour des comptes dans les collectivités locales, dont le nombre est supérieur à 3 000, varie : tous les deux ou trois ans pour les entités les plus importantes sur le plan budgétaire, moins fréquemment pour les autres<sup>82</sup>. La Cour des comptes procède également à des audits *ex ante*, en donnant son avis au Parlement sur le caractère plus ou moins raisonnable des prévisions de la loi de finances et sur la faisabilité des prévisions de recettes. Elle rend publiques toutes ses commu-



nications<sup>83</sup> et, lorsqu'elle décèle des irrégularités et que la nature de ces irrégularités le justifie, elle saisit les autorités judiciaires en conséquence.

La Cour des comptes est un organisme crédible, dont le fonctionnement est satisfaisant, sa principale force étant les vérifications auxquels elle procède *a posteriori* concernant le respect des textes juridiques, la régularité et l'opportunité des opérations effectuées. Pour son crédit, elle a également signalé des prévisions budgétaires irréalistes, telles que la sous-estimation des prévisions de dépenses de santé dans le budget 2001-02. Son rôle pourrait être renforcé si l'on élargissait ses fonctions et augmentait ses ressources pour qu'elle puisse couvrir les comptes des collectivités locales et réaliser des audits fonctionnels (c'est-à-dire axés sur les tâches à accomplir). Un premier pas dans le domaine des audits fonctionnels a été l'enquête menée sur les inefficiences de la gestion de la dette publique, enquête qui a ultérieurement conduit à la création d'une agence spécialisée<sup>84</sup>. Dans la mesure où la Cour des comptes part des unités de base pour arriver progressivement au sommet de la hiérarchie, l'audit fonctionnel d'importants postes de dépenses tels que les services d'éducation et de santé prendrait plusieurs années, et aucun exercice de ce type n'a donc été entrepris dans la pratique.

### **Les problèmes posés par la réaffectation des ressources dans une perspective à moyen terme : le cas des infrastructures**

Les caractéristiques des institutions budgétaires que l'on vient de décrire rendent très complexe une réaffectation en profondeur des ressources budgétaires. Le peu d'informations sur les orientations stratégiques de l'action des pouvoirs publics et l'absence de cadres à moyen terme tout au long du travail budgétaire<sup>85</sup>, pour donner un axe stratégique aux modifications progressives de la composition des dépenses (de manière graduelle et politiquement acceptable) paraissent compliquer encore les changements. L'inertie de la composition des dépenses entre parfois en conflit avec les nouveaux besoins de l'économie et de la collectivité et pousse les responsables de l'action gouvernementale à créer des entités particulières en dehors du processus budgétaire normal et transparent.

Il est plusieurs domaines dans lesquels il faut s'attendre à l'avenir à une augmentation de la demande de ressources et de services publics, du fait notamment des exigences institutionnelles et matérielles liées à l'adhésion à l'UE<sup>86</sup>, de l'uniformisation de la qualité des services offerts dans les différentes régions<sup>87</sup>, des activités de santé publique face à l'état de santé peu satisfaisant de la population<sup>88</sup>, de la nécessité de mieux intégrer la minorité tzigane par des politiques plus efficaces de formation du capital humain et du marché du travail<sup>89</sup>, de l'amélioration des infrastructures de recherche et développement du pays<sup>90</sup>, et des obligations internationales, notamment en matière de défense<sup>91</sup>.

Le développement des infrastructures est l'un des domaines où des dépenses sont de plus en plus nécessaires. Bon nombre d'activités dans ce secteur ont été transférées au marché par la privatisation de services de réseau comme l'électricité, le gaz et les télécommunications, mais des investissements restent nécessaires dans les compagnies chargées de la distribution d'eau<sup>92</sup> ainsi que dans les routes, les chemins de fer et le transport aérien. Dans certains domaines, la « division du travail » entre les services marchands et les services publics n'est toujours pas achevée, en raison de difficultés de privatisation (transport aérien et par autobus) ou d'obstacles sociaux et politiques (chemins de fer et services postaux). Même dans les domaines où l'achèvement de la privatisation est en vue, les infrastructures fixes resteront vraisemblablement dans le domaine public et pourraient exiger d'importants investissements. C'est d'ores et déjà le cas du réseau routier, du réseau de distribution d'électricité, du système de contrôle du trafic aérien, ainsi que des aéroports régionaux, du réseau ferré et des voies d'eau dans les régions où ces modes de transport ont un rôle à jouer.

Pendant la phase de transition, la gestion des infrastructures publiques a été erratique, des projets exagérément ambitieux alternant avec des investissements insuffisants, ou des opérations de privatisation avec la protection des monopoles publics de l'administration centrale et des collectivités locales<sup>93</sup>. On a également fait preuve d'inconstance dans l'application des normes internationales et des dispositions réglementaires les plus récentes, ce qui pourrait avoir ralenti les réformes. En conséquence, les infrastructures publiques à forte intensité de capital ont pris du retard, notamment dans les secteurs des transports routier, ferroviaire et aérien régional, comparativement à l'harmonisation et au développement des activités économiques privées. De ce fait, les infrastructures existantes laissent beaucoup à désirer.

L'opinion publique a vivement réagi à cette situation, en particulier lorsque les lacunes des infrastructures sont devenues manifestes (longueur et incertitudes des délais de transport entre de nombreuses villes et régions, quel que soit le mode de transport utilisé) et lorsque les investisseurs étrangers ont manifesté un certain découragement et ont commencé à choisir leur lieu d'implantation en fonction des infrastructures existantes. Ceci a également conduit à de fortes réactions politiques. Face à cette situation, la principale mesure prise par les pouvoirs publics a été l'élaboration du « Plan Szechenyi », centré sur le développement d'autoroutes sur l'ensemble du pays et sur des efforts des collectivités locales pour développer les infrastructures et les installations locales (voir encadré 10).

Ces activités n'ont pas trouvé une place adéquate dans les procédures budgétaires des administrations publiques. L'absence de ressources budgétaires (absorbées par les postes traditionnels de dépenses) et d'horizons de planification pluriannuelle pour les orienter vers le financement de nouvelles infrastructures ont conduit à faire financer hors budget les nouveaux plans et projets. Le coût

### Encadré 10. Développement du réseau routier dans le cadre du Plan Szechenyi<sup>1</sup>

Au début de la période de transition, dans un contexte caractérisé à la fois par la nécessité de développer le réseau autoroutier et des contraintes de financement, un système d'investissements internationaux en concessions routières a été mis au point. Des consortiums constitués de compagnies locales de construction et d'investisseurs privés se sont vus accorder le droit de construire et d'exploiter des routes individuelles, alors que la pratique internationale classique voulait que des exploitants routiers indépendants soient d'abord retenus à l'issue d'appels d'offres avant de pouvoir passer des contrats avec des constructeurs. Le modèle d'intégration verticale appliqué en Hongrie a entraîné la montée en flèche des coûts de construction et des matériaux, et les péages autoroutiers ont atteint des niveaux qui dépassaient les moyens de la plupart des automobilistes locaux. L'essentiel de la circulation s'est de ce fait trouvée repoussée vers les anciennes routes, ce qui a posé de graves problèmes d'encombrements – et de pollution –, et les principales sociétés de concessions ont fait faillite, certaines d'entre elles bénéficiant cependant de plans de sauvetage budgétaire. Les administrations publiques ont également dû financer la construction précipitée de routes de dégagement sur l'ancien réseau routier pour permettre au trafic de s'écouler. Le développement à moyen terme du réseau routier était compromis.

Lorsque les projets de l'UE visant à mettre en place un réseau routier à l'échelle de l'Europe ont pris forme au milieu des années 90, les « voies de communication d'Helsinki » prévoyaient la construction en Hongrie de 1 230 km d'autoroutes présentant un intérêt européen et régional. Seule la moitié des voies de communication prévues étaient des voies rapides ou des autoroutes. La Hongrie a alors repensé son programme de développement routier interne à long terme en se référant au projet européen, l'objectif étant de porter progressivement son réseau de voies rapides de 10 km pour mille kilomètres carrés à 40 km (norme européenne) dans un délai de 30 ans. Un programme de développement routier sur 30 ans a été finalisé qui vise à mettre en service d'ici 2030 3 700 km d'autoroutes nationales (dont 2 000 km de voies rapides), afin de relier effectivement la Hongrie à tous les pays voisins.

Dans un premier temps, un programme de construction sur dix ans de 702 km de nouvelles autoroutes d'ici 2010 a été adopté en 1999. Au début de 2000, face à la fois aux pressions exercées par le marché, notamment par les investisseurs en IDE qui concentraient leurs investissements à Budapest, ses banlieues, et en Transdanubie septentrionale du fait de l'existence d'un réseau routier, et au souci d'ordre plus politique de développer des économies régionales éloignées et le secteur de la construction, le gouvernement a décidé d'accélérer le programme de développement routier. Sa durée prévue a été ramenée de dix à sept ans, et les années 2001-2002 ont été marquées par une accélération, dans le cadre du Plan Szechenyi, au moyen d'investissements publics et privés supplémentaires<sup>2</sup>. Trois principaux projets ont été lancés : le développement de la voie rapide M3 entre Fuzesabony et Polgar (65 km), la reconstruction de la voie rapide M7 entre Budapest et Zamardi (94 km) et la construction d'un pont sur le Danube à Szekszard (19 km au total avec les autoroutes de raccordement).

### Encadré 10. Développement du réseau routier dans le cadre du Plan Szechenyi<sup>1</sup> (suite)

L'organisation et le financement de cet effort s'inscrivent en dehors du budget général. La Société nationale des voies rapides (NEL) a été créée, avec une participation majoritaire de la Banque hongroise de développement (MFB). NEL sera chargée de réaliser le programme autoroutier, et notamment de préparer la construction, de sous-traiter les travaux et de les superviser. Cet organe n'est pas soumis aux règles qui régissent les marchés publics et choisit librement les soumissionnaires sur la base de ses seuls critères. La MFB assure la majorité (environ 80 pour cent) des ressources nécessaires, sous forme de prêts directs (financés par l'émission d'obligations) et de garanties des prêts consentis par des banques commerciales à NEL. La Société publique de gestion des autoroutes (SEH) a également vu le jour, résultant de la fusion de trois sociétés d'autoroutes existantes appartenant à l'État ; elle sera chargée de l'exploitation et de l'entretien du réseau. NEL et SEH ne devraient récupérer grâce aux péages que les coûts d'entretien du réseau, et seulement dans une perspective à moyen terme, la récupération des investissements fixes réalisés dans le réseau routier par le biais de recettes commerciales n'étant pas prévue. NEL a consacré 90 milliards de forints aux investissements routiers en 2001, et ses dépenses à ce titre devraient s'élever à 180 milliards de forints en 2002.

1. Voir ministère des Affaires économiques (2001).

2. On trouvera dans OCDE (2000*a*) une description du Plan Szechenyi et de ses incidences macroéconomiques probables.

des projets d'infrastructure prévus aux niveaux central et local devrait atteindre 8 à 9 pour cent du PIB à moyen terme, après l'adhésion à l'UE<sup>94</sup>. Si ces dépenses supplémentaires étaient financées sur une base annuelle sur le budget général, sans que des réductions équivalentes soient opérées sur d'autres postes de dépenses, les dépenses primaires recommenceraient rapidement à augmenter en pourcentage du PIB.

Dans le cas du Plan Szechenyi, la Banque hongroise de développement (MFB) a été activée par l'octroi de nouvelles facilités d'emprunt et de contre-garanties publiques (voir encadré 10). Au niveau local, les investissements des communes devraient eux aussi augmenter, le coût total des projets prévus ayant été estimé à 4-6 pour cent du PIB par an au cours de la période 2001-2003. Ces estimations reflètent cependant les intentions des collectivités locales, mais les sources qu'elles envisagent d'utiliser pour leur financement (subventions publiques, marchés des capitaux ou institutions internationales) n'ont pas été préci-

sées. Parmi ces initiatives locales, les projets à financer par les sociétés de services hors budget pourraient représenter jusqu'à 2 pour cent du PIB<sup>95</sup>.

Ces nouveaux développements font naître de sérieuses craintes quant à la transparence de l'ensemble du secteur public, la reddition de comptes devant le Parlement, les équilibres fondamentaux coût-avantages, l'efficacité de la gestion et les engagements budgétaires futurs liés aux projets d'infrastructure. Les préoccupations les plus vives sont celles que suscite le groupe constitué par MFB, NEL et SEH pour la construction de routes (voir encadré 10). MFB est une institution de crédit spécialisée couverte par la Loi sur les institutions de crédit, et donc placée sous la surveillance de l'Autorité de surveillance financière, mais son statut spécial lui permet d'échapper à certaines règles prudentielles classiques. De même, la « confidentialité » de ses activités, avec les restrictions et les retards qui en résultent pour l'information des pouvoirs publics et de l'opinion<sup>96</sup>, et l'absence de contrôle du Parlement sur les activités de la banque sont jugés inquiétants. Les importants travaux publics qu'implique la construction routière ne sont pas davantage soumis à la Loi sur l'adjudication des marchés publics, ce qui aggrave les craintes de l'opinion concernant les éventuelles atteintes portées aux règles établies de haute lutte en matière de transparence et de contrôle budgétaires<sup>97</sup>.

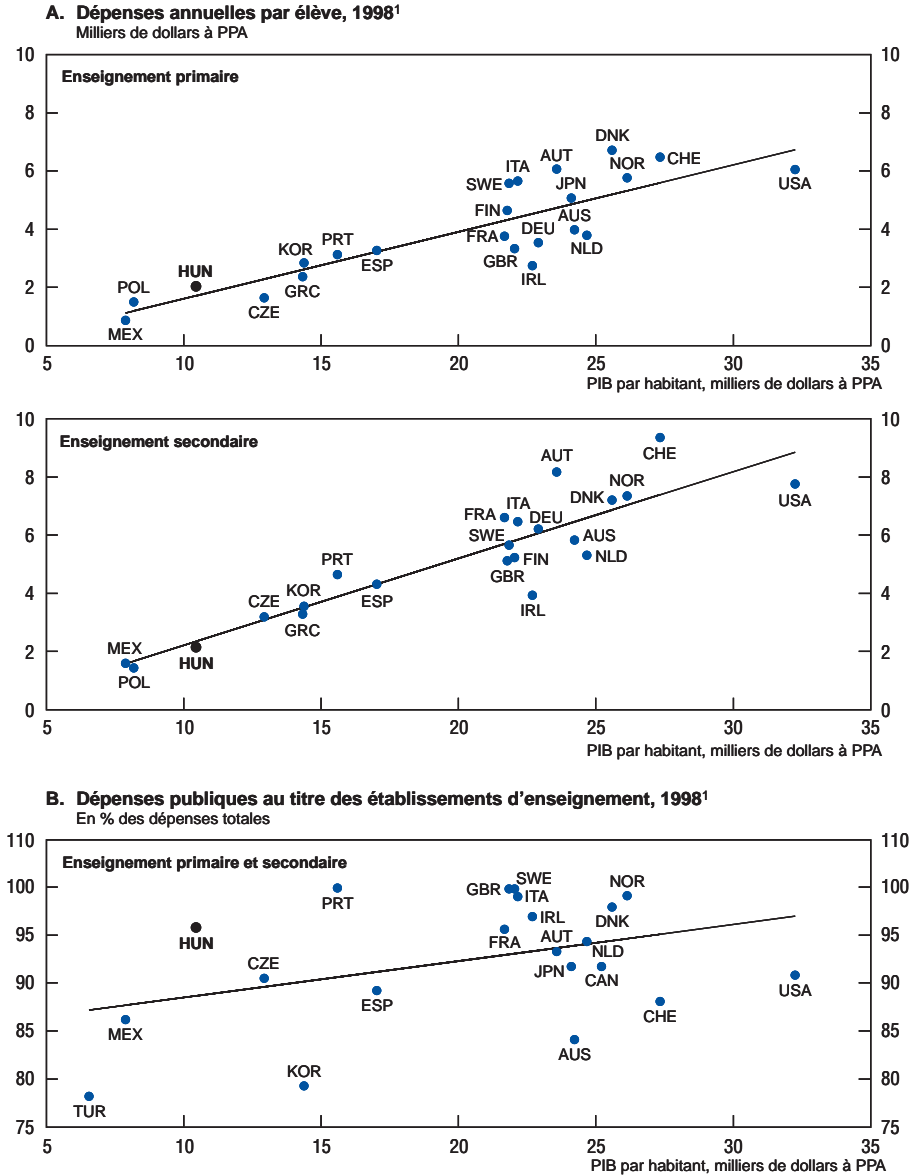
En revanche, les frustrations suscitées par la rigidité des procédures budgétaires ainsi que par la médiocrité du réseau routier existant pourraient partiellement expliquer le soutien dont bénéficie actuellement le Plan Szechenyi dans l'opinion et parmi les intervenants sur le marché<sup>98</sup> – même s'il fait appel à des procédures de financement public non orthodoxes. La reconnaissance de cette situation équivaldrait cependant à remédier à une imperfection (absence d'axe stratégique et de flexibilité des procédures budgétaires) par la création d'une autre distorsion encore plus sérieuse (affaiblissement de la transparence des dépenses publiques et des efforts récemment menés pour assurer la reddition des comptes budgétaires). Pour sortir de ce dilemme, on pourrait inscrire le budget dans un cadre stratégique pluriannuel, tous les investissements publics étant intégrés aux comptes des administrations publiques, y compris et d'abord, les investissements routiers du Plan Szechenyi. Les ouvertures de crédits budgétaires pluriannuelles au titre des infrastructures pourraient alors être fondées sur des analyses coût-avantages transparentes discutées en public et approuvées par le Parlement, et pourraient être « protégées » face aux autres exigences budgétaires, les importants travaux publics étant soumis aux règles d'adjudication des marchés. Néanmoins, dans une perspective plus éloignée, et plus fondamentalement, dans la mesure où les coûts budgétaires totaux de l'ensemble des investissements d'infrastructure pourraient être exagérément lourds pour le budget de la Hongrie, il conviendrait de rechercher des formules soigneusement pensées pour faire effectivement participer le secteur privé à la planification et au financement des investissements d'infrastructure à long terme<sup>99</sup>.

## Les structures existant pour la fourniture des services pourraient être sensiblement améliorées : le cas de l'éducation

Les dépenses au titre de l'éducation, de l'ordre de 5 pour cent du PIB, correspondent à la moyenne de la zone de l'OCDE. Le nombre d'élèves se contractant et le PIB progressant en moyenne à un rythme rapide, la valeur réelle des dépenses d'éducation s'est accrue ces dernières années. Même si le niveau des dépenses par élève reste plus faible que dans les pays les plus riches de l'OCDE, ce qui n'a rien d'étonnant, le pourcentage élevé du financement public dans les dépenses totales d'éducation est analogue à ce que l'on observe dans bon nombre de pays mieux nantis (graphique 22). Ceci tient à la loi rendant obligatoire l'enseignement public gratuit pour tous les élèves de moins de 18 ans (et plus dans certaines catégories précises d'enseignement professionnel et supérieur) et fixant le niveau minimum de l'aide de l'État qui, en termes de montant annuel, ne peut pas être inférieure à 90 pour cent des dépenses totales d'enseignement deux ans plus tôt. Les salaires des enseignants étant peu élevés par rapport à la moyenne internationale, le système de financement actuel permet d'affecter d'importantes ressources humaines à l'enseignement public. Les résultats des élèves hongrois aux tests internationaux sont en général remarquablement bons<sup>100</sup> et l'attrait que revêt la Hongrie pour les investisseurs directs étrangers tient manifestement à l'existence d'une main-d'œuvre très qualifiée à des coûts compétitifs. Les entreprises internationales sont prêtes à assurer un complément de formation en entreprise à des travailleurs ayant à la base un bon niveau d'instruction.

La qualité et l'efficacité de l'enseignement public en Hongrie commencent cependant à susciter quelques préoccupations. La toute dernière série de tests, qui fait appel à de nouvelles méthodes de mesure des résultats des élèves, ne confirme pas les résultats généralement supérieurs à la moyenne des élèves hongrois. Selon les nouveaux tests PISA 2001<sup>101</sup>, qui portent sur les connaissances pratiques, les élèves hongrois considérés globalement figurent pour la première fois parmi les « élèves ayant des résultats nettement inférieurs à la moyenne de l'OCDE » pour ce qui est de la compréhension de la lecture. Des tests détaillés de ce type n'avaient jamais été réalisés jusque-là sur une grande échelle en Hongrie. Les interprétations diffèrent quant à l'origine de cette dégradation apparente des résultats mesurés des élèves. Les autorités et les enseignants tendent à reconnaître que les résultats des élèves n'ont peut-être pas progressé au même rythme que dans les autres pays et admettent que la situation ne peut être améliorée qu'en réformant les méthodes d'enseignement afin de doter les élèves de connaissances modernes pour la solution des problèmes<sup>102</sup>. De précédents tests nationaux avaient d'ailleurs permis de constater que la dégradation des résultats des élèves ne s'était pas faite du jour au lendemain. Entre 1991 et 1995, l'Évaluation nationale des acquis des élèves avait fait apparaître un recul de 12 pour cent

Graphique 22. Les dépenses d'éducation par élève sont conformes à la richesse nationale mais sont financées plus qu'ailleurs par le secteur public



1. Établissements publics et privés.  
Source : OCDE (2001), *Regards sur l'éducation*.

des résultats en lecture des élèves en 8<sup>e</sup> année d'études, et une baisse de 3 pour cent de leurs résultats en mathématiques, ainsi que des divergences croissantes entre les régions et des disparités entre les différents types d'établissements scolaires. Ces inégalités peuvent expliquer la diversité exceptionnelle des résultats des élèves hongrois aux tests internationaux<sup>103</sup>, vraisemblablement en raison de la différenciation du contexte de l'enseignement selon qu'il s'agit d'une zone urbaine ou d'une zone rurale, de telle région par rapport à telle autre et de tel établissement par rapport à tel autre.

La décentralisation radicale du système d'enseignement pendant la phase de transition est à l'origine des structures actuellement en place. Les collectivités locales sont désormais non seulement propriétaires des écoles primaires et secondaires et chargées de leur gestion, mais elles doivent également décider du contenu de l'éducation, c'est-à-dire des programmes pédagogiques à l'intérieur de programmes nationaux largement définis<sup>104</sup>. 1 800 municipalités ont ainsi repris les écoles primaires et 230 d'entre elles ont également repris des écoles secondaires. Les coûts des établissements primaires et secondaires ont été financés par des subventions de l'administration centrale, comme dans tous les autres services publics (voir encadré 9). Après 1993, aucune méthodologie d'enseignement définie au niveau central n'a été imposée à l'ensemble des établissements. On a alors assisté à une vague d'innovations qui a cependant été sérieusement freinée par la forte baisse (d'environ 36 pour cent) des salaires réels des enseignants entre 1990 et 1998. En conséquence, bon nombre d'enseignants compétents ont quitté la profession. La situation a été comparable dans les établissements à but non lucratif gérés par des fondations, et dans les établissements confessionnels dont l'importance n'a cessé de croître au cours de la même période<sup>105</sup>. Cela s'est traduit par le lancement réussi de bon nombre de projets d'enseignement sur l'ensemble du territoire, mais aussi par de nombreuses tentatives infructueuses pour créer et assurer un enseignement effectif. Une enquête de 1998 a fait apparaître qu'un tiers des établissements primaires et secondaires n'étaient pas en mesure de préparer et d'enseigner leur propre programme et devaient faire appel à des programmes extérieurs. Les nouvelles directives en la matière du ministère de l'Éducation (voir ci-après) visent à remédier à cette lacune<sup>106</sup>.

A la fin des années 90, le ministère de l'Éducation a réagi à cette extrême fragmentation du système d'enseignement, dont un groupe d'experts de l'OCDE avait estimé qu'il s'agissait de « l'un des systèmes les plus décentralisés, sinon le plus décentralisé, du monde »<sup>107</sup>. Pour améliorer la qualité de l'enseignement, le ministère a adopté une nouvelle politique articulée autour de quatre grands axes : moderniser et développer le contenu de l'enseignement par des programmes cadres ; mettre sur pied un système national d'évaluation et d'amélioration de la qualité ; accroître les crédits de l'administration centrale ; et adopter un système moderne de formation des enseignants en cours d'emploi. Les principales modifications ont été la publication d'un nouveau Programme cadre en 2000, plus



spécifique et plus contraignant que le précédent programme de base, la redéfinition des diplômes nationaux qui doivent sanctionner à partir de 2005 la fin des études secondaires (GCSE) sur la base d'examens plus rigoureux et plus homogènes, l'adoption d'un programme d'amélioration de la qualité de l'enseignement (Comenius 2000) dans le cadre duquel les écoles sont encouragées à mettre en œuvre un système de développement de la qualité à l'instar de ce qui se fait déjà dans l'industrie<sup>108</sup>, parallèlement au lancement d'un vaste programme d'évaluation ainsi que d'un plan-type de carrière pour les enseignants.

Les principes économiques de base du système d'enseignement restent les suivants. Les écoles, notamment celles qui se trouvent dans les habitats peu peuplés, sont en position de monopole local – même si la loi autorise la création de nouveaux établissements. Dans d'autres régions, en raison de la diminution de la population et de la possibilité de choisir librement entre les écoles, les établissements d'enseignement rivalisent pour attirer les élèves. Ils sont financés en fonction du nombre d'élèves, dans le cadre d'un système de subventions normatives axé sur les résultats qui donne aux responsables des établissements (collectivités locales, églises et fondations) la possibilité de décider de la meilleure utilisation des subventions, ce qui leur permet de réduire les coûts<sup>109</sup>. Néanmoins, ce système a parfois involontairement abouti à la réaffectation des subventions scolaires au financement d'autres besoins au niveau local, les responsables des écoles locales décidant du volume des ressources disponibles pour l'enseignement. Mis à part ce problème, et malgré les contraintes imposées à l'ajustement des effectifs, les responsables des établissements d'enseignement décident du niveau des effectifs et sont chargés de rationaliser l'organisation (tableau 25).

Tableau 25. **Personnel enseignant et non enseignant dans le secteur de l'éducation**  
En % de la population active totale

Pays examinés	Personnel enseignant				Personnel administratif	Personnel d'entretien et de fonctionnement	Total du personnel enseignant et non enseignant <sup>1</sup>
	Enseignement pré-scolaire	Enseignement primaire et secondaire	Enseignement tertiaire	Ensemble des niveaux d'enseignement			
Hongrie	0.8	3.6	0.5	4.9	0.8	1.4	7.1
Rép. tchèque	0.4	2.1	0.4	2.9	0.9	0.8	5.4
France	0.5	2.7	0.5	3.7	0.3	0.6	6.0
Italie	0.5	2.9	0.3	3.7	0.5	0.5	5.0
Japon	0.2	1.5	0.7	2.4	0.3	0.2	3.2
États-Unis	0.4	2.2	0.7	3.3	0.7	1.0	6.4
Moyenne OCDE	0.3	2.6	0.6	3.5	0.5	0.6	5.4

1. Couvrir les aides-enseignants et les assistants de recherche, le personnel professionnel de soutien ; le personnel administratif (couvert ou non couvert par les sous-catégories du tableau).

Source : OCDE, 2001*b* (tableaux D2.4, D2.5).

Les collectivités locales ont pris certaines mesures de réorganisation, mais qui ont presque toujours entraîné de sérieux différends au niveau local. La modification apportée à la Loi sur l'enseignement public, qui imposait l'établissement de plans de développement au niveau des comtés en 1996 et de plans opérationnels au niveau des institutions en 1998, encourage une planification de la réorganisation. Le but de cette réglementation était d'obtenir des responsables municipaux une meilleure planification et une meilleure prestation de services. Les plans de développement des comtés peuvent encourager la création d'associations intermunicipales ; ce dispositif pourrait contribuer à rationaliser le fonctionnement du système administratif. Après 1998, un programme d'incitations a visé les habitats faiblement peuplés dans lesquels le nombre d'élèves est trop faible pour que l'on puisse effectivement employer des enseignants spécialisés : ces localités ont reçu une aide en échange de la réalisation de certaines tâches contribuant à la qualité de l'éducation et à une gestion plus efficace. En règle générale, le nombre du personnel non enseignant paraît exceptionnellement élevé.

En ce qui concerne la demande, les bénéficiaires de services (élèves, parents, organisations professionnelles, etc.) semblent de plus en plus désireux d'être mieux informés et, du fait du jeu de la concurrence et du programme d'amélioration de la qualité, un certain nombre d'écoles sont sensibles à cette attente. En revanche, dans les habitats où le choix des parents est limité, ce processus est plus lent. Les secteurs de recrutement scolaire ont été récemment élargis, ce qui permet aux parents motivés et bien informés des grandes zones urbaines de choisir l'école de leurs enfants en fonction de sa réputation et de la qualité de son enseignement. Outre les crédits qu'elles reçoivent de l'administration centrale au prorata du nombre d'élèves qu'elles attirent, les écoles situées dans les municipalités les plus riches et celles qui sont gérées par des fondations ou des églises disposant d'importantes ressources peuvent également obtenir des crédits supplémentaires directement des collectivités locales ou en faisant payer par les familles des élèves qui en ont les moyens certains services hors programme (cours supplémentaires, demi-pension, etc.). Le problème le plus important est celui des régions et des zones où ces mécanismes d'émulation, de récompense et de sanction par le marché ne fonctionnent pas, et où les directeurs d'écoles et les enseignants ne sont guère incités à améliorer leurs services<sup>110</sup>. Lorsque les bénéficiaires des services ne disposent que de peu d'informations, n'ont pas de possibilité de choix et ne sont pas en mesure de payer, un puissant « donneur d'ordre » (le ministère de l'Éducation) agissant au niveau central en qualité d'acheteur de services, et récompensant et finançant les écoles en fonction de critères de résultats, peut aider à améliorer les performances et la qualité. Les efforts récents du ministère de l'Éducation vont dans ce sens.

La rigidité de l'emploi dans le secteur de l'enseignement n'est pas plus forte en Hongrie que dans les autres pays de l'OCDE, mais pose des problèmes plus complexes dans la mesure où la population scolarisée diminue<sup>111</sup>. De ce fait, le taux

d'encadrement est devenu particulièrement élevé par rapport aux autres pays<sup>112</sup>. Conséquence imprévue de cette situation, les salaires des enseignants atteignent à peine le PIB par habitant, bien que la Hongrie consacre à chaque élève du primaire et du secondaire le même pourcentage de son PIB par habitant que les autres pays de l'OCDE<sup>113, 114</sup>. En raison de mesures prises au cours des dernières années pour accroître ces rémunérations, les salaires des enseignants en 2002 seront supérieurs (112 pour cent) au salaire national moyen. De plus, dans un pays comme la Hongrie où l'économie se développe rapidement, un diplôme d'enseignant a une valeur marchande et permet à beaucoup d'enseignants de changer de profession. Les efforts actuellement faits pour relever les salaires réels des enseignants ainsi que la préparation d'un modèle de carrière de l'enseignant visent à faire face à cette situation<sup>115</sup>.

Dans une perspective à plus long terme, les ressources que le pays décidera de consacrer aux services d'enseignement dépendront des préférences nationales. Il existe d'importants besoins dans ce secteur (par exemple, les écoles hongroises sont sous-équipées en matière de nouvelles technologies<sup>116</sup>) et les nouvelles qualifications que l'on envisage de donner aux élèves exigent des enseignants qu'ils adoptent de nouvelles méthodes et qu'ils aient de nouvelles compétences<sup>117</sup>. Par ailleurs, une partie des enseignants les plus dynamiques (et des futurs enseignants) ont d'autres possibilités sur le marché du travail, de sorte que le coût d'opportunité de l'emploi dans l'enseignement est en progression. Les problèmes d'enseignement de la population tzigane impliquent en outre des ponctions supplémentaires sur les ressources et des mesures spécifiques<sup>118</sup>. A l'avenir, les priorités nationales en matière d'éducation et les ressources disponibles pour les financer devraient être plus clairement connues grâce à la définition de stratégies à long terme, et l'adoption d'un cadre de financement pluriannuel.

## Recommandations d'action et résumé

La Hongrie a nettement amélioré la gestion de ses finances publiques pendant les dix premières années de la transition, mais de nouveaux progrès importants restent à faire, à la fois pour alléger la charge fiscale totale et pour améliorer les effets des dépenses engagées en tenant davantage compte de l'évolution des besoins de l'économie et de la collectivité. L'amélioration de la gestion des dépenses publiques devrait être guidée par deux principes fondamentaux : i) intensification du contrôle et de l'engagement du Parlement, plus grande précision des décisions concernant les priorités de dépenses et inscription de ces décisions dans des perspectives plus éloignées ; et ii) amélioration des structures de l'offre de services publics, les contribuables locaux et les organismes centraux de financement participant plus activement et en meilleure connaissance de cause au contrôle de l'efficacité des services et à la pertinence des moyens utilisés pour les fournir. L'encadré suivant résume les recommandations qui se dégagent de cette analyse du système de dépenses publiques (encadré 11).

## Encadré 11. Améliorer la gestion des dépenses publiques

### La part des dépenses publiques et de la fiscalité dans le PIB

- Ramener la part des dépenses primaires totales dans le PIB à 41.5 pour cent d'ici 2004 (conformément à l'annonce faite dans le Programme économique de préadhésion (PEP) d'avril 2001).
- Fixer un objectif de croissance modérée des dépenses réelles, et faire en sorte que cet objectif fasse l'objet d'un consensus social et politique (le taux de progression des dépenses réelles pourrait être inférieur de 1 pour cent au taux de croissance potentielle).
- Établir une estimation prudente de la croissance du PIB pour le scénario de référence budgétaire, et affecter la majorité des recettes exceptionnelles liées à la fiscalité et à l'inflation (75 pour cent par exemple) à la réduction du déficit et un pourcentage plus faible au financement de dépenses discrétionnaires et à des allègements d'impôts.
- Rechercher les moyens de faire participer le secteur privé à la planification et au financement d'investissements à long terme dans les infrastructures. Mettre au point des méthodes économiquement plus efficaces que dans le passé, en prenant en compte les meilleures pratiques internationales. Cette recommandation peut notamment s'appliquer au développement de nouvelles routes et de nouveaux aéroports régionaux.
- Analyser l'efficacité de l'offre existante de services publics. Dans les domaines où la fragmentation excessive des compétences entre les municipalités freine la concurrence et l'efficacité, consolider les structures de l'offre par le biais d'associations volontaires ou en renforçant le rôle d'un niveau d'administration intermédiaire.
- Dans les secteurs où les monopoles locaux sont naturels, en réduire le coût et améliorer la qualité de leurs services en donnant aux contribuables locaux et aux organismes centraux de financement un contrôle plus direct sur leurs activités (en renforçant leur pouvoir de « donneurs d'ordre »). Dans les services d'enseignement, ce résultat peut être atteint en utilisant des critères de résultat pour reconformer les mandats des dirigeants d'établissements – lesquels devraient conserver une certaine latitude pour décider de l'utilisation effective des subventions « par élève ».

### La couverture et la transparence des procédures budgétaires

- Consolider toutes les activités quasi budgétaires dans le budget (les activités d'APV, MFB et de la Société nationale d'autoroutes résultant de décisions des pouvoirs publics). Dans ce contexte, créer des comptes de services publics pour MAV et les intégrer dans le budget des administrations publiques.
- Publier les taux de réalisation attendus des nouvelles garanties accordées à MFB et aux PME et provisionner le budget en conséquence.
- Fixer une date objectif pour la publication régulière (tous les trimestres ou tous les mois) de comptes budgétaires dans l'optique de l'exercice sur la base SEC 95 et doter l'Office statistique central des ressources nécessaires.

**Encadré 11. Améliorer la gestion des dépenses publiques (suite)****La préparation du budget**

- Présenter au début de chaque législature une déclaration de politique du gouvernement pour fixer un cadre stratégique à l'action des pouvoirs publics.
- Définir un cadre budgétaire à moyen terme fondé sur les objectifs de dépenses à moyen terme pour servir de référence pour les budgets annuels.
- Établir un budget fonctionnel parallèlement au budget établi par unité institutionnelle.
- Faire chaque année une déclaration de politique pour définir les priorités correspondantes du budget.
- Mettre au point un programme national intégré d'investissements dans les infrastructures devrait être mis au point. Les interdépendances entre les infrastructures (notamment entre les modes de transport) et entre les réseaux nationaux et régionaux devraient être précisées. Des analyses coût-avantages devraient être systématiquement réalisées dans le cadre de ce programme.
- Faire participer les collectivités locales au processus budgétaire pluriannuel recommandé ci-dessus. Demander aux collectivités locales d'établir leurs propres programmes et cadres budgétaires à moyen terme.
- Préciser les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent les cadres budgétaires pluriannuels et annuels. Soumettre les différents scénarios à une discussion publique et mettre clairement en lumière les risques budgétaires.
- Estimer les objectifs de dépenses, de recettes et de déficit du budget structurel (neutre sur le plan conjoncturel).

**La mise en œuvre et le contrôle du budget**

- A partir des comptes SEC 95 établis dans l'optique de l'exercice, mettre au point un système de surveillance budgétaire dans l'optique de l'exercice en plus de la surveillance dans l'optique de la trésorerie.
- Appliquer les règles des marchés publics aux organisations quasi budgétaires (sociétés d'autoroutes, MAV, MFB, APV).
- Étendre la surveillance budgétaire mensuelle aux collectivités locales.
- Fixer des critères de résultats pour apprécier l'efficacité de la fourniture des services. Modifier les modes de gestion et d'organisation lorsque les objectifs ne sont pas atteints.
- Remplacer (progressivement, et en utilisant des projets pilotes) le financement axé sur les moyens par un financement axé sur les résultats.
- Consolider par des moyens administratifs les unités locales de fourniture de services qui sont inefficaces.

**Encadré 11. Améliorer la gestion des dépenses publiques (suite)**

- Surveiller les activités des compagnies de services publics hors budget gérées par les collectivités locales dans le cadre des budgets de ces dernières.
- Réviser les exemptions aux plafonds imposés aux emprunts locaux. Remplacer les exemptions sectorielles par des exemptions fondées sur les caractéristiques des projets (par exemple degré de partage effectif des risques avec des investisseurs privés, ou existence d'analyses coût-avantages vérifiées).
- Étendre les règles applicables aux marchés publics à toutes les dépenses d'investissement des collectivités locales (y compris des compagnies de services publics hors budget) au-delà d'un certain seuil critique.

**La vérification et la clôture des comptes**

- Développer encore les capacités fonctionnelles de vérification du Service public d'audit et demander aux organismes de services publics de fournir des indicateurs de production prédéfinis.
- Encourager des audits fonctionnels supplémentaires dans les principaux secteurs fonctionnels du budget (tels que l'enseignement supérieur, l'enseignement primaire et secondaire, les services de santé primaires, secondaires et tertiaires, les régimes d'aide sociale). Accorder des subventions de recherche à des organes de recherche indépendants pour l'étude des résultats fonctionnels des services. Faire participer des sociétés privées consultantes à ces audits fonctionnels.
- Développer les activités et les agences régionales du Service public d'audit pour procéder à des audits des collectivités locales.

## **IV. Renforcer la croissance économique grâce aux politiques structurelles**

### **Les performances économiques remarquables de la Hongrie sont le fruit de réformes structurelles audacieuses...**

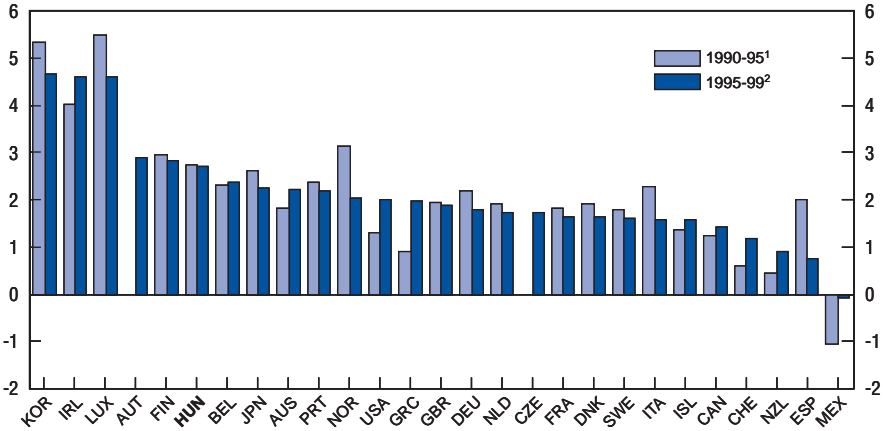
La Hongrie a réussi à moderniser l'appareil productif de son économie et à améliorer ses performances structurelles en procédant à des réformes micro-économiques successives. Le principal problème est désormais de combler le plus rapidement possible l'écart encore important qui sépare le niveau de vie de la Hongrie, mesuré par le PIB par habitant, de ceux des économies avancées de l'OCDE. Il faut pour ce faire améliorer la croissance tendancielle de la productivité et l'emploi. L'expérience de nombreux pays de l'OCDE montre que l'on peut accélérer la croissance tendancielle de la productivité en ouvrant les marchés à la concurrence et que les taux d'activité sont fortement influencés par les incitations inhérentes aux programmes sociaux. Les performances de la Hongrie en matière de croissance de la productivité ont été remarquables ces dix dernières années et la placent au sixième rang des économies de l'OCDE présentées au graphique 23, mais le taux d'emploi y est faible (voir également graphique 2).

Le processus de rattrapage a été lancé par des réformes structurelles audacieuses. Les principaux facteurs de croissance de la productivité ont été notamment les fortes pressions exercées sur les entreprises pour les amener à réduire leurs coûts, l'ouverture radicale de l'économie à l'investissement étranger et aux importations, et la mise en place de conditions propices à l'activité des entreprises dans un contexte de flexibilité raisonnable du marché du travail. L'appareil productif de l'économie s'est de ce fait nettement amélioré et la Hongrie a dès lors attiré les investisseurs étrangers. Par la suite, la productivité a été stimulée par des entrées massives d'investissement direct étranger qui ont favorisé l'adoption de pratiques commerciales exemplaires, contribué à la formation de capital dans le secteur privé, et relevé le niveau de qualifications d'un demi million de salariés.

### **... qui devraient être poursuivies**

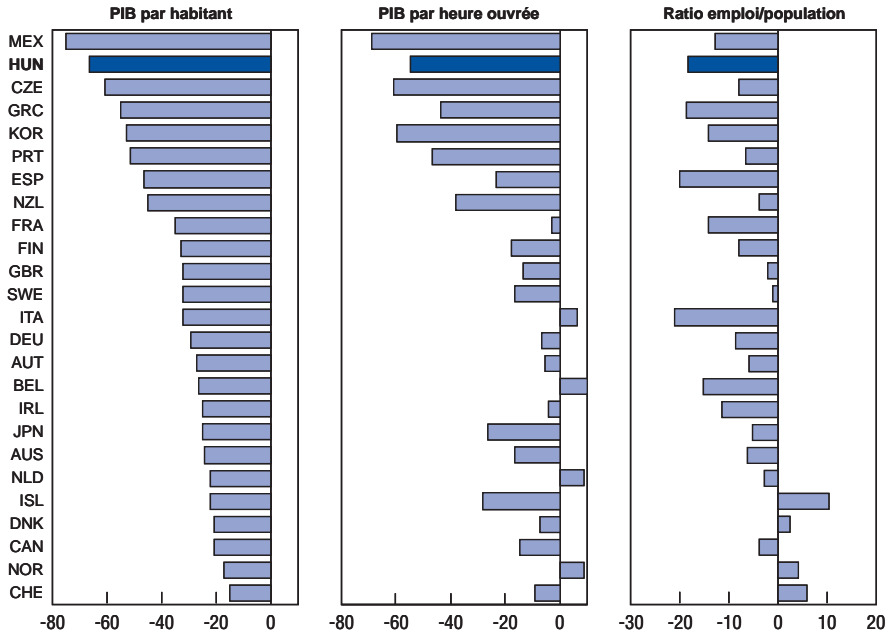
Où en est le processus de rattrapage ? La comparaison la plus récente des niveaux de vie, fondée sur les parités de pouvoir d'achat, montre que le PIB

## Graphique 23. Productivité : taux de croissance et niveaux

A. Croissance tendancielle du PIB par heure ouvrée, 1990-1999  
En %

## B. Différences des niveaux de revenu et de productivité et emploi, 1999

Différences en % de la variable fondée sur le PPA ou de la variable représentant l'emploi par rapport aux États-Unis



1. Les chiffres de l'Allemagne, de la Hongrie, de l'Islande, du Mexique et de la Suisse se réfèrent à 1991-95.

2. Les chiffres de l'Autriche se réfèrent à 1996-99, ceux de la France, du Japon, de la Corée, du Portugal et de la Suisse à 1995-98.

Source : OCDE, *Tableau de bord 2001* de la DSTI et *Perspectives de l'emploi 2001*.



Tableau 26. **Surveillance structurelle : principaux domaines**

Principaux domaines/ recommandations de 2000	Mesures prises	Évaluation	Recommandation pour la suite à donner
<b>Partie A : Marchés de produits</b>			
<b>Privatisation</b>			
Réduire la participation de l'État dans les entreprises et le nombre d'entreprises stratégiques.	Le gouvernement n'a cédé qu'un petit nombre d'entreprises et a dû accroître son aide financière aux entités publiques déficitaires.	La privatisation a été interrompue.	Relancer le programme de privatisation et réduire le nombre d'entreprises stratégiques pour le ramener au niveau minimum compatible avec la législation nationale.
<b>Libéralisation</b>			
Accélérer la libéralisation des industries de réseau.	Promulgation d'une nouvelle loi sur les télécommunications en décembre 2001. De nouvelles lois sur l'électricité et les gaz naturel ont été soumises au Parlement à l'automne 2001 et promulguées en 2002.	Recommandation partiellement appliquée dans le secteur des télécommunications.	Achever rapidement l'ouverture du marché de la téléphonie fixe et accélérer la libéralisation du secteur de l'énergie.
<b>Partie B : Marchés financiers</b>			
<b>Surveillance</b>			
Accroître l'indépendance de l'autorité chargée de la surveillance financière.	Une nouvelle loi sur la surveillance des marchés financiers renforce l'autonomie juridique et financière de l'autorité.	La recommandation a été appliquée.	Aucune.
<b>Privatisation</b>			
Procéder rapidement à la privatisation de <i>Postabank</i> .	Le gouvernement a transféré la propriété de <i>Postabank</i> à la Poste.	La recommandation a été ignorée.	Revenir sur la décision de nationaliser <i>Postabank</i> et en proposer l'achat à des investisseurs stratégiques.
<b>Partie C : Marchés du travail</b>			
<b>Politique de l'emploi</b>			
Améliorer l'emploi de la population tzigane.	Le gouvernement a accru les crédits destinés aux programmes d'enseignement spécial, de formation et d'assistance compensée à l'intention des Tziganes.	Aucun signe d'amélioration de la participation et de l'intégration des Tziganes.	Poursuivre les efforts pour améliorer l'employabilité des Tziganes en leur donnant plus largement accès aux programmes d'enseignement supérieur et de formation effective.

Tableau 26. **Surveillance structurelle : principaux domaines** (suite)

Principaux domaines/ recommandations de 2000	Mesures prises	Évaluation	Recommandation pour la suite à donner
Durcir l'accès aux prestations de retraite anticipée et d'invalidité.	Le gouvernement a rédigé de nouvelles règles concernant la retraite anticipée et l'invalidité.	La population inactive d'âge actif bénéficiant de prestations de retraite anticipée et d'invalidité ne cesse d'augmenter.	Durcir immédiatement les règles concernant les prestations de retraite anticipée et d'invalidité.
<b>Science et industrie</b>			
Restructurer le système scientifique en mettant l'accent sur la recherche interdisciplinaire et les relations avec l'industrie.	Le gouvernement a approuvé un plan d'action dans le domaine de la R-D, avec notamment une aide aux centres de recherche pour améliorer les liens entre l'industrie et les universités.	La mise en œuvre du plan d'action a obtenu certains résultats positifs.	Suivre et évaluer systématiquement le plan d'action relatif à la R-D.
Partie D : Secteur public			
<b>Réforme fiscale</b>			
Élargir l'assiette d'imposition pour couvrir toutes les formes de revenu des personnes physiques.	Aucune. Le revenu au titre d'intérêts reste exonéré d'impôt.	L'imposition actuelle du revenu des personnes physiques crée des inefficiences microéconomiques.	Alléger le poids de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et allourdir la fiscalité de la consommation.
Imputer le financement des dépenses de santé aux recettes fiscales générales.	Aucune.	Le système actuel de financement de la santé publique va à l'encontre du but recherché.	La recommandation reste pertinente.
<b>Viellissement démographique</b>			
Achever la réforme des pensions, en relevant les taux de cotisation aux comptes individuels du 2 <sup>e</sup> pilier conformément au programme initial.	Aucune.	De nouveaux retards apportés au relèvement du taux de cotisation menacent de compromettre l'aptitude des fonds de pension à assumer leurs obligations légales au milieu des années 2010.	La recommandation demeure pertinente.
Améliorer les incitations au travail des personnes âgées.	Le gouvernement a décidé d'exonérer intégralement d'impôt les pensions vieillesse.	La mesure améliore sensiblement les incitations au travail.	Aucune.

Source : OCDE.

par habitant de la Hongrie a atteint 52 pour cent de la moyenne de l'OCDE en 2001<sup>119</sup>. C'est là une progression importante par rapport aux 47 pour cent de 1996. Pour réussir à combler l'écart restant à plus long terme, il faut que le pays réussisse à mobiliser efficacement ses réserves latentes de main-d'œuvre et que les entreprises hongroises puissent produire, à des coûts compétitifs, des biens et services de plus en plus élaborés, les activités manufacturières à faible intensité technologique étant progressivement appelées à se déplacer vers des pays pratiquant des salaires plus faibles<sup>120</sup>.

Pour accélérer la croissance du revenu national par habitant, les autorités peuvent cibler les causes immédiates (accumulation de capital humain et physique, notamment d'infrastructures), les facteurs sous-jacents (concurrence, ouverture, conditions de la demande et de l'offre) et les influences fondamentales (institutions)<sup>121</sup>. Dans le contexte hongrois, les incitations à l'investissement visent les causes immédiates, tandis que les réformes réglementaires et la libéralisation ont pour but d'améliorer les facteurs sous-jacents. Les changements institutionnels sont induits par le processus d'intégration économique et politique du pays dans l'Union européenne.

Le présent chapitre examine les principaux aspects de la politique structurelle qui influent de manière déterminante sur la croissance de la productivité et de l'emploi à long terme. La première partie fait le point sur les privatisations et la réforme des réglementations. La partie suivante décrit l'intermédiation financière proposée aux entreprises. Les questions relatives au marché du travail sont ensuite examinées. La dernière partie traite de certains problèmes du secteur public qui ont un impact sur la productivité à long terme. Les principaux résultats des réformes macroéconomiques et les enjeux futurs sont résumés au tableau 26.

## Marchés de produits

La Hongrie a privatisé la majeure partie des secteurs industriel, bancaire et commercial pendant les années 90, souvent par cessions de participations majoritaires à des investisseurs stratégiques étrangers. Ce processus a joué un rôle déterminant dans le redressement spectaculaire de l'économie du pays<sup>122</sup>. Le processus de privatisation s'est considérablement ralenti depuis 1998 ; la dernière *Étude économique* soulignait la nécessité de reprendre et de mener à bien ce processus et de réduire encore l'implication de l'État dans la gestion des entreprises. Toutefois, les autorités ont décidé de garder sous le contrôle de l'État la *Postabank*, renationalisée, se sont portées acquéreuses de la division gaz naturel de l'ancien monopole d'État distributeur d'énergie (MOL) et ont autorisé une forte expansion des activités de la Compagnie nationale d'électricité (MVM), ce qui semble indiquer que les projets de privatisation de cette compagnie ont été reportés à plus tard<sup>123</sup>.

La Société hongroise pour la privatisation des biens de l'État (APV) détient toujours des participations dans 162 entreprises (tableau 27). Les

Tableau 27. **Entreprises gérées par l'APV, par secteur**  
Valeur, milliards de forints

	Nombre d'entreprises		Valeur totale		Valeur contrôlée par l'APV		Devant rester durablement sous le contrôle de l'APV		Valeur à privatiser		
	Total	Devant rester durablement sous le contrôle de l'État	Capital souscrit	Capital social	Capital souscrit	Capital social	Capital souscrit	Capital social	Capital souscrit	Capital social	
Décembre 2000											
Agriculture, chasse et sylviculture	26 107	48	45	57.3	106.9	53.7	101.1	42.4	83.8	11.3	17.3
Pêche	343	1	1	0.5	0.9	0.4	0.8	0.4	0.8	0.0	0.0
Industries minières et extractives	249	3	0	9.7	1.2	9.7	1.2	0.0	0.0	9.7	1.2
Industries manufacturières	41 746	34	8	172.1	647.6	48.3	174.2	1.1	3.3	47.2	170.9
Électricité, gaz et eau	18 097	6	2	357.7	431.5	212.5	274.0	104.5	136.6	108.0	137.4
Construction	266	2	0	0.2	0.6	0.2	0.4	0.0	0.0	0.2	0.4
Commerce de gros et de détail	2 863	9	1	11.7	18.6	6.2	11.8	0.0	0.0	6.2	11.8
Hôtellerie et restauration	91	3	0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Transport, entreposage et communications	47 622	29	27	141.9	519.0	34.4	77.7	16.8	38.2	17.6	39.5
Intermédiation financière	13 365	8	5	135.6	336.7	71.3	139.8	61.7	124.1	9.6	15.7
Immobilier, services de location et services aux entreprises	540	14	3	27.4	27.3	27.2	27.1	2.3	0.1	24.9	27.0
Autres services collectifs, sociaux et aux ménages	1 710	15	1	7.1	17.2	6.4	16.5	3.0	11.4	3.4	5.1
<b>Total</b>	<b>152 999</b>	<b>172</b>	<b>93</b>	<b>921.3</b>	<b>2 107.6</b>	<b>470.4</b>	<b>824.6</b>	<b>232.2</b>	<b>398.3</b>	<b>238.2</b>	<b>426.3</b>

Tableau 27. **Entreprises gérées par l'APV, par secteur (suite)**  
Valeur, milliards de forints

	Nombre d'entreprises		Valeur totale		Valeur contrôlée par l'APV		Devant rester durablement sous le contrôle de l'APV		Valeur à privatiser		
	Nombre de salariés	Devant rester durablement sous le contrôle de l'État	Capital souscrit	Capital social	Capital souscrit	Capital social	Capital souscrit	Capital social	Capital souscrit	Capital social	
Décembre 1998											
Agriculture, chasse et sylviculture	29 966	52	45	58.2	106.4	50.6	95.5	39.9	77.8	10.7	17.8
Pêche	407	1	1	0.5	0.9	0.4	0.9	0.4	0.7	0.1	0.2
Industries minières et extractives	341	2	0	9.6	10.7	9.6	10.3	0.0	0.0	9.6	10.3
Industries manufacturières	47 018	55	11	235.5	674.7	54.9	150.6	28.1	96.8	26.7	53.8
Électricité, gaz et eau	23 407	8	2	484.3	487.2	274.0	270.4	129.4	128.3	144.6	142.0
Construction	2 454	4	0	1.4	2.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Commerce de gros et de détail	2 585	20	2	19.2	47.6	6.8	12.6	0.1	0.1	6.8	12.5
Hôtellerie et restauration	2 168	7		8.2	14.3	0.6	1.0	0.0	0.0	0.6	1.0
Transport, entreposage et communications	52 337	31	27	147.0	373.2	36.2	77.3	16.0	31.8	20.2	45.4
Intermédiation financière	13 625	9	0	106.4	124.9	8.3	8.5	0.0	0.0	8.3	8.5
Immobilier, services de location et services aux entreprises	766	17	1	28.0	31.3	23.3	25.7	0.0	0.0	23.3	25.7
Autres services collectifs, sociaux et aux ménages	372	10	0	2.4	0.9	2.2	0.7	0.0	0.0	2.2	0.7
<b>Total</b>	<b>175 446</b>	<b>216</b>	<b>89</b>	<b>1 097.8</b>	<b>1 874.7</b>	<b>466.9</b>	<b>653.5</b>	<b>213.9</b>	<b>335.4</b>	<b>253.1</b>	<b>318.0</b>

Source : APV (Société hongroise pour la privatisation et les biens de l'État).

modifications de la loi de privatisation adoptées en décembre 1999 ont préparé la voie à une gestion active de ces entreprises par l'APV, ce qui réduit la transparence des interventions de l'État dans les activités de ces entreprises et accroît les opportunités de subventions croisées implicites, critiquées dans la précédente *Étude*. En vertu de cet amendement de 1999, le nombre d'entités stratégiques est passé de 89 à 93 entreprises. L'APV était censée boucler son programme de privatisation en 2001, mais elle ne l'a que partiellement mené à bien. Parmi les grosses transactions réalisées l'an dernier, l'APV a cédé sa participation minoritaire au capital de la Banque de Budapest à la bourse de Budapest, passé un accord pour la privatisation du principal distributeur pharmaceutique (Hungaropharma) et privatisé la CDH, grande société publique immobilière. Il lui reste à trouver des investisseurs stratégiques pour d'importantes entreprises détenues par l'État telles que la compagnie aérienne nationale (Malev), le groupe Volan qui réunit 27 compagnies d'autocars interurbains, le deuxième producteur d'acier (Dunaferr), la société nationale de construction navale (Mahart) et le grand conglomérat de transformation de produits alimentaires (Babolna). Suite à la décision des autorités de garder la Postabank, renationalisée, sous le contrôle de l'État, la participation de l'APV dans la banque a été transférée à la Poste hongroise au début de 2002. Parallèlement, le contrôle du conglomérat Balbona a été transféré de l'APV à la Banque hongroise de développement, détenue par l'État, qui devrait en achever la privatisation<sup>124</sup>.

Bien que l'APV ait l'intention de terminer son programme de privatisation, aucune date n'a été fixée et aucune grosse opération de privatisation ne semble sur le point d'être réalisée. Les multiples garanties, notamment en matière d'investissements et d'emplois, prévues jusqu'à présent dans les contrats de privatisation se sont traduites par des coûts importants pour la société holding. D'où l'importance d'une utilisation sélective ou non systématique de ce type d'engagements à l'avenir. En outre, les autorités sont encouragées à accélérer les privatisations tout en réduisant le nombre d'actions privilégiées et d'entreprises détenues par l'État pour les ramener à des niveaux compatibles avec la législation nationale<sup>125</sup>. Il conviendrait que le gouvernement soumette au Parlement un projet de loi modificative visant à réduire l'importance des participations stratégiques, qui paraît excessive. Parmi les candidats au retrait de la liste des 93 entreprises stratégiques figurent les 27 exploitants d'autocars régionaux, 2 producteurs de salami, 2 fabricants de porcelaine, 1 producteur de vin de Tokay et quelques haras.

## **Le secteur de l'IDE**

La stratégie de modernisation de la Hongrie a été essentiellement axée sur l'IDE<sup>126</sup>. L'annexe III souligne l'importance du secteur de l'IDE pour la croissance de la productivité nationale<sup>127</sup>. Le tableau 28 compare la contribution de

Tableau 28. Indicateurs économiques du secteur des entreprises non financières  
En %

	Entreprises à capitaux étrangers <sup>1</sup>	Entreprises à capitaux locaux	Total
<b>Emploi</b>			
1996	24	76	100
1997	26	74	100
1998	27	73	100
1999	27	73	100
<b>Valeur ajoutée comptable</b>			
1996	43	57	100
1997	48	52	100
1998	49	51	100
1999	49	51	100
<b>Bénéfices avant impôts</b>			
1997	67	33	100
1998	65	35	100
1999	67	33	100
<b>Impôts sur les bénéfices</b>			
1997	10	32	17
1998	10	28	17
1999	12	30	18
<b>Bénéfices après impôts</b>			
1996	82	18	100
1997	73	27	100
1998	70	30	100
1999	72	28	100
<b>Formation brute de capital fixe</b>			
1996	52	48	100
1997	50	50	100
1998	57	43	100
1999	57	43	100
<b>Importations</b>			
1996	70	30	100
1997	74	26	100
1998	74	26	100
1999	76	24	100
<b>Exportations</b>			
1996	69	31	100
1997	75	25	100
1998	77	23	100
1999	80	20	100

1. Entreprises du secteur concurrentiel dont plus de 10 pour cent du capital est détenu par des étrangers.

Source : Bureau statistique central.

l'IDE et celle des secteurs sous contrôle national à la croissance de l'économie hongroise. La part des entreprises sous contrôle étranger, négligeable au départ, a fortement augmenté dans les années 90 pour atteindre les trois-quarts du stock de capital dans les industries manufacturières et plus de 60 pour cent dans

Tableau 29. **Apports d'investissement direct étranger<sup>1</sup>**  
Millions de dollars

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>2</sup>	Apports cumulés	Apports cumulés en dollars par habitant
République tchèque	654	869	2 562	1 428	1 300	3 718	6 324	4 986	4 916	26 757	2 605
Hongrie <sup>3</sup>	2 443	1 143	4 810	2 556	3 134	2 649	3 454	3 483	4 322	27 995	2 794
Pologne	1 715	1 875	3 659	4 498	4 908	6 365	7 270	9 342	6 927	46 559	1 205
République slovaque <sup>4</sup>	166	255	300	301	220	684	390	2 117	1 475	5 930	1 098

1. Voir *Balance of Payments Statistics Yearbooks* et Special Data Dissemination Site du FMI pour plus de détails sur les différences de méthodologie selon les pays et les époques.

2. Données préliminaires, sur la base de la trésorerie uniquement pour la Pologne.

3. On a utilisé une estimation de l'OCDE des bénéfices réinvestis pour obtenir une série chronologique comparable pour la Hongrie.

4. Dans l'optique de la trésorerie.

Source : Chiffres de la balance des paiements communiqués par les banques nationales concernées, comptes nationaux et OCDE.

l'ensemble de l'économie. La majorité des grandes entreprises multinationales ont établi des filiales en Hongrie, souvent en investissant dans des installations nouvelles<sup>128</sup>. En conséquence, la part de la production et des exportations de produits manufacturés de haute technologie<sup>129</sup>.

Les chiffres des dernières années apparaissant au tableau 29 montrent que les apports d'IDE (notamment les bénéfiques réinvestis des entreprises concernées) restent soutenus mais également que la Hongrie est confrontée à la concurrence croissante d'autres pays européens en transition. Les incitations fiscales en faveur des grandes entreprises (tableau 30 et encadré 12) restent importantes mais sont de plus en plus critiquées par les autorités de la CE car elles sont en contradiction avec les règles de l'Union européenne en matière de concurrence. D'après certains observateurs, ces aides budgétaires favorisent les grandes

Tableau 30. **Incitations fiscales**

	Crédit d'impôt	Région défavorisée	Période
Valeur de l'investissement supérieure à			
1 milliard de forints	50 pour cent	Non	5 ans
3 milliards de forints	100 pour cent <sup>1</sup>	Oui	10 ans
10 milliards de forints	100 pour cent	Non	10 ans

1. Seules les activités manufacturières bénéficient d'un crédit d'impôt intégral.

Source : Ministère des Finances.



**Encadré 12. Anciennes et nouvelles incitations à l'investissement**

La promotion de l'investissement a été et reste la stratégie privilégiée des autorités hongroises en matière de modernisation. Ces incitations revêtent la forme d'allègements fiscaux, de zones franches et de parcs industriels ainsi que de subventions, de bonifications d'intérêt et de garanties de prêt pour les PME. En dépit des critiques fréquemment formulées par les officiels de la CE, qui estiment que les allègements fiscaux utilisés en Hongrie (voir tableau 30) ne sont pas compatibles avec les règles de la Communauté et devraient être supprimés, les autorités ont exprimé leur intention de les maintenir jusqu'à l'adhésion à l'UE. Outre ces allègements, les dépenses de R-D sont totalement déductibles de l'impôt depuis 2001. Les zones franches sont utilisées par plus d'une centaine de sociétés multinationales ; on ne sait pas si elles devront être supprimées lors de l'adhésion. L'utilisation de parcs industriels et d'incitations à l'intention des PME semble compatible avec les dispositions de l'UE et le gouvernement prévoit de continuer à utiliser ces instruments. Il a également l'intention de mettre au point une nouvelle stratégie d'incitations à l'investissement, axée sur des projets à forte valeur ajoutée dans le secteur des services aux entreprises et dans la R-D. Les autorités cherchent aussi à encourager un plus grand nombre de sociétés multinationales à établir leur quartier général régional en Hongrie tout en utilisant des mesures conformes aux règles de l'UE.

Les entreprises qui investissent dans certaines régions, dans lesquelles le taux de chômage est notamment supérieur à la moyenne nationale peuvent demander à bénéficier d'allègements de l'impôt sur les sociétés. Les investissements de plus de un milliard de forints donnent droit à 50 pour cent de réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés. Pour les projets d'investissement supérieurs à 3 milliards de forints, cet allègement fiscal est accordé jusqu'en 2011 à tout investisseur ayant effectué son opération avant l'adhésion de la Hongrie à l'UE. Les petites et moyennes entreprises qui financent des investissements physiques à l'aide d'un prêt sont autorisées à déduire de leur revenu imposable 40 pour cent des intérêts annuels payés, à concurrence de 5 millions de forints.

entreprises à capitaux étrangers aux dépens des petites entreprises locales. Les autorités ont répondu à ces préoccupations en accordant des incitations spécifiques aux PME hongroises (voir encadré 12) pour compenser leur désavantage relatif par rapport aux entreprises à capitaux étrangers, financièrement plus solides.

Tout en se félicitant des performances des entreprises à capitaux étrangers, les autorités hongroises ont été déçues par la lenteur avec laquelle ces entreprises nouent des liens avec les entreprises locales au niveau des procédés de production et des transferts de technologie. Cette économie « à deux vitesses » se traduit généralement par un écart croissant entre les performances du secteur à capitaux étrangers et celles du secteur contrôlé par des capitaux

locaux, bien que la comparaison au niveau des entreprises donne des résultats plus ambigus<sup>130</sup>. Une centaine de sociétés multinationales exercent leurs activités dans leurs propres zones franches<sup>131</sup> comme de simples unités d'assemblage ayant un réseau de fournisseurs locaux limité. Le nombre d'entreprises exerçant dans ces zones franches reste stable, en dépit de la baisse des droits de douane et de l'adhésion de la Hongrie au Système de cumul paneuropéen qui ne permet pas de ristournes sur les droits de douane<sup>132</sup>. Pour améliorer l'intégration du secteur de l'IDE dans l'économie d'accueil, le ministère des Affaires économiques a mis en place depuis quelques années un programme d'aide spéciale pour les sous-traitants hongrois potentiels, afin d'encourager un resserrement progressif des liens entre les entreprises nationales et les multinationales. Désormais, environ un cinquième des biens intermédiaires utilisés par les multinationales qui sont situées dans les zones franches proviennent de plus de 3 000 sous-traitants basés en Hongrie<sup>133</sup>. Le secteur des zones franches dans son ensemble contribue de façon significative à la bonne tenue de la balance commerciale, grâce à son excédent commercial croissant<sup>134</sup>. Les relations entre les autorités et les entreprises à capitaux étrangers n'ont pas toujours été harmonieuses<sup>135</sup>. Les investisseurs étrangers se plaignent de tracasseries administratives excessives (notamment dans le domaine du dédouanement, bien qu'un certain nombre de mesures aient été prises pour simplifier la procédure)<sup>136</sup>, d'une utilisation inadéquate des réglementations relatives à la fixation des prix dans plusieurs diverses d'activité (électricité, gaz, produits pharmaceutiques) et de l'inefficacité de la réglementation des marchés publics<sup>137</sup>.

Par ailleurs, un rapport récent de l'Economist Intelligence Unit (EIU) sur les coûts liés à l'exercice d'activités industrielles et commerciales dans les 31 pays qui attirent l'essentiel de l'IDE place la Hongrie au premier rang<sup>138</sup>. Un autre rapport de l'EIU, qui analyse les conditions dans lesquelles ont opéré les entreprises dans 60 pays pendant la période 1996-2000, place la Hongrie à la 28<sup>e</sup> place et devrait la classer en 27<sup>e</sup> position pour la période 2001-2005 (EIU, 2001). Il y a donc tout lieu de penser que les apports d'IDE en Hongrie resteront soutenus à moyen terme. Les principaux avantages de la Hongrie tiennent au très faible niveau des impôts sur les bénéfices et des coûts totaux de main-d'œuvre (parmi les plus bas d'Europe, en dépit des hausses récentes des salaires), au caractère libéral du régime des changes et du commerce extérieur, aux mesures d'incitation à l'IDE et à la flexibilité relative du marché du travail. Les inconvénients rencontrés sont l'offre limitée de main-d'œuvre qualifiée connaissant des langues des pays de l'Ouest, l'ampleur apparente de la corruption<sup>139</sup>, les coûts relativement élevés des télécommunications et le développement insuffisant du réseau routier. Afin d'améliorer les conditions dans lesquelles les entreprises exercent leurs activités, les autorités encouragent la formation de capital humain en modernisant l'enseignement, s'efforcent d'attirer des investisseurs dans les régions éloignées en améliorant les infrastructures routières et en prévoyant des

incitations spécifiques, et poursuivent la libéralisation du secteur des télécommunications (voir ci-après). Pourtant, les mesures récentes en matière de politique salariale pourraient se traduire par un sensible alourdissement des coûts de main-d'œuvre et réduire l'avantage comparatif de la Hongrie dans certaines branches d'activité (voir chapitre I). L'incapacité du gouvernement à promouvoir résolument la transparence des appels d'offres est un autre facteur poussant à la hausse les coûts des entreprises, qui se trouvent parfois contraintes de consacrer une partie de leurs ressources à l'établissement de relations privilégiées avec les organismes chargés de l'attribution des marchés publics.

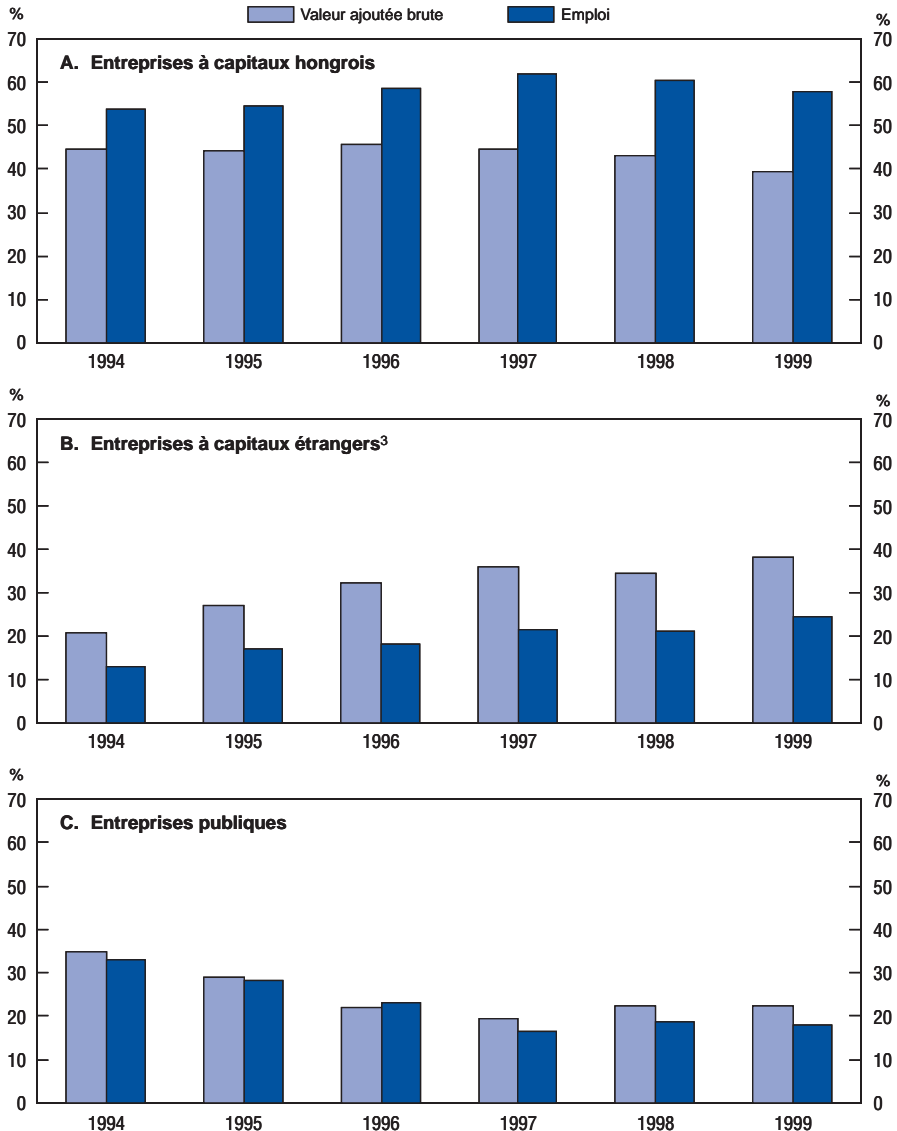
### ***Le secteur des entreprises à capitaux hongrois***

Le développement de l'industrie en Hongrie a été indéniablement facilité par l'adoption depuis déjà un certain temps d'une loi sur les faillites relativement stricte qui assure l'éviction des entreprises non viables. La République tchèque en revanche, pays de taille similaire qui souhaite également adhérer à l'UE dans le proche avenir, n'a pas réussi à imposer dès le départ des contraintes budgétaires aussi sévères aux entreprises privatisées, ce qui explique en partie ses performances médiocres en matière de croissance de la productivité<sup>140</sup>. Toutefois, on constate au graphique 24 l'existence d'un important écart entre la productivité du travail dans le secteur des entreprises à capitaux étrangers et celle des entreprises à capitaux hongrois. Bien qu'elles emploient près de 60 pour cent des salariés du secteur non financier concurrentiel, les entreprises privées à capitaux hongrois représentent moins de 40 pour cent de la production. Dans la mesure où les grandes entreprises bien capitalisées financées par des IDE ont des incitations fiscales plus intéressantes, les bénéficiaires après impôt des entreprises locales représentent moins de 30 pour cent du total. Cette différence de résultats s'explique tout naturellement dans les industries manufacturières et le commerce : la dimension relativement importante des entreprises à capitaux étrangers leur permet de réaliser de sensibles économies d'échelle et de gamme, à la différence des entreprises locales dont la taille est en général petite ou moyenne (voir annexe II).

Tout comme leurs homologues d'Europe occidentale, les PME hongroises souffrent de certains désavantages sur le plan de la concurrence, leur productivité étant plus faible, les coûts de mise en conformité administrative par salarié plus élevés<sup>141</sup>, et l'accès aux technologies modernes moins facile que pour les grandes entreprises. L'attention des autorités ces dernières années a été moins concentrée sur la promotion des activités manufacturières à forte intensité technologique par le biais d'apports d'IDE et davantage orientée vers le développement des petites et moyennes entreprises et celui des régions désavantagées. Le programme de développement économique du gouvernement hongrois, qui a un an, connu sous le nom de Plan Szechenyi, prévoit des mesures de soutien aux PME<sup>142</sup>.

### Graphique 24. Emploi et production dans le secteur des entreprises non financières<sup>1</sup>

Répartition en fonction de la composition du capital<sup>2</sup>



1. Les entreprises non financières ayant une comptabilité à double entrée.

2. En 1995 par exemple, 44 % de la valeur ajoutée a été produite par des entreprises à capitaux hongrois, 27 % par des entreprises à capitaux étrangers et 29 % par des entreprises publiques (parties A, B et C respectivement).

3. Entreprises dans lesquelles la participation étrangère au capital est supérieure à 50 %.

Source : Office statistique central.

Le gouvernement cherche à réduire le retard relatif du secteur des PME en les aidant à soumissionner pour l'obtention de contrats-fournisseurs auprès d'entreprises à capitaux étrangers, en leur fournissant des informations et du savoir-faire, en leur donnant accès aux parcs industriels qui bénéficient d'infrastructures développées, de services et d'exemptions fiscales locales, et en encourageant leurs investissements productifs par le biais d'allègements fiscaux, de bonifications de taux et de garanties de crédit. Dès la première année, les subventions accordées dans le cadre du plan Szechenyi au secteur des entreprises ont atteint 55 milliards de forints (220 millions d'€) au total. Ce sont les PME, à 90 pour cent à capitaux hongrois, qui ont bénéficié de ces apports. Selon les estimations du ministère des Affaires économiques, chaque forint déboursé engendre de nouvelles dépenses d'investissement à hauteur de 4 forints.

Que faut-il faire pour améliorer les conditions dans lesquelles les entreprises exercent leurs activités ? Les entreprises, petites ou grandes, se plaignent toutes de l'excès de bureaucratie. Les grandes entreprises se plaignent de la lenteur et de la lourdeur des procédures douanières lentes et encombrantes ainsi que du manque de transparence des programmes publics d'infrastructure et des appels d'offre, alors que les petites entreprises sont débordées par les tâches administratives résultant de la complexité et des fréquentes modifications du système fiscal, critiquent le poids relatif des charges sociales et déplorent la difficulté d'accès aux appels d'offre publics<sup>143</sup>. L'ambitieux programme de développement du réseau routier a été mis en œuvre d'une manière tout à fait anticoncurrentielle. Le processus de sélection du soumissionnaire avait pour objectif déclaré de favoriser les entreprises hongroises ; au lieu de procéder à des appels d'offres, la société nationale des voies rapides a choisi comme sous-traitants trois entreprises de construction hongroises. L'Autorité de la concurrence, qui est indépendante, a critiqué cette façon d'agir dans son rapport annuel 2000 au Parlement, mais en vain. Pour améliorer l'environnement des entreprises, il faudrait que les autorités réforment leur système d'appels d'offres en l'ouvrant plus largement et en utilisant l'Internet pour faciliter l'accès de tous les soumissionnaires potentiels. Il importe aussi de continuer à alléger les charges encore élevées et de simplifier les barèmes d'imposition des petites entreprises, et de leur permettre d'accéder à tous les différents formulaires et déclarations sur l'Internet.

Peut-on entrer et sortir du marché facilement ? A l'exception d'un petit nombre d'activités (transports aériens, santé, chemins de fer, services postaux, services d'utilité publique), l'entrée est relativement facile, avec peu ou pas de capital. Le ministère de la Justice assure un service relativement efficace d'enregistrement à guichet unique. Bien que le code sur les faillites soit relativement satisfaisant, l'éviction effective des entreprises non rentables prend pas mal de temps lorsqu'elles sont endettées, les tribunaux étant débordés par des requêtes en déclaration de faillite qui aboutissent en moyenne au bout de deux ans environ. La rotation rapide des entreprises favorisant l'amélioration de la productivité,

les autorités devraient modifier la législation pertinente et donner plus de moyens aux tribunaux de commerce pour leur permettre de traiter rapidement les cas de faillites et de liquidation.

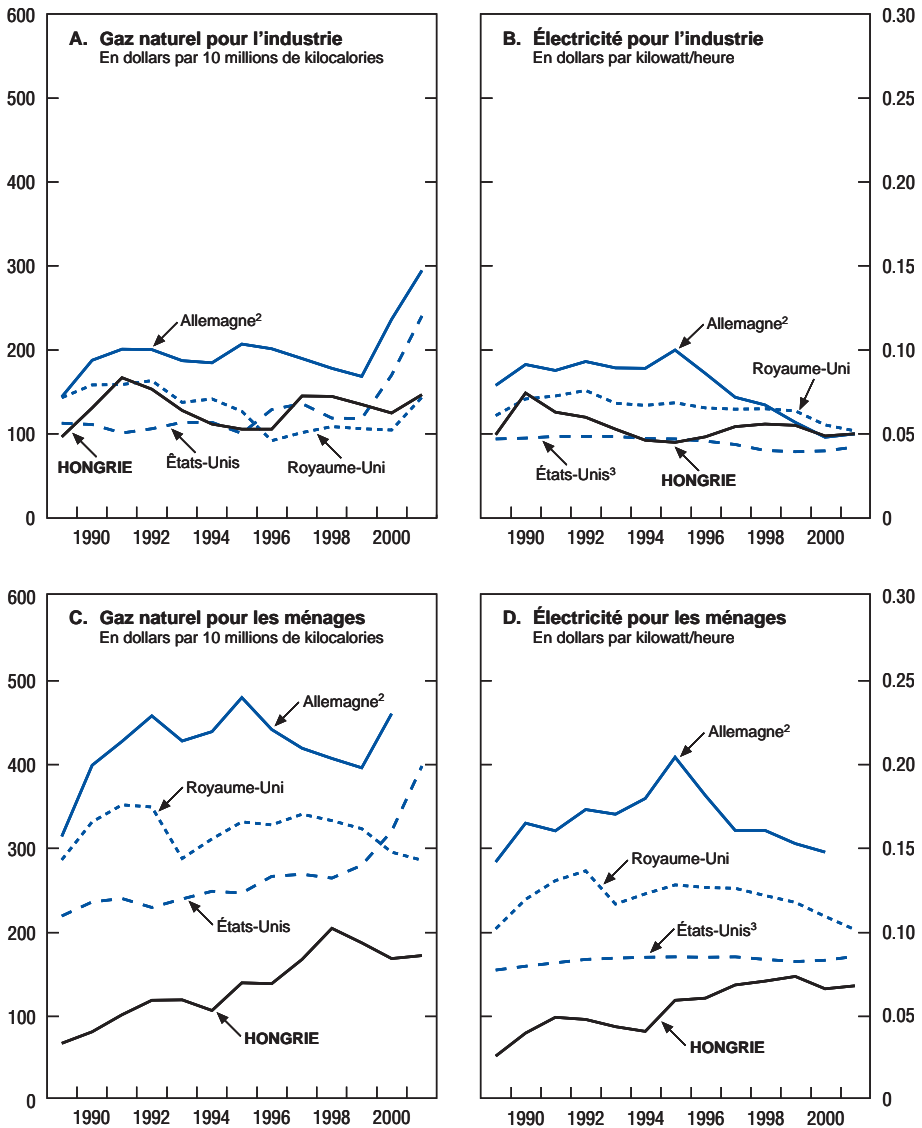
### **Industries de réseau**

Étant donné l'importance des industries de réseau sur le plan des coûts, des prix relatifs, de l'affectation des ressources et du progrès technique, il est essentiel que leur réglementation soit aussi efficiente que possible. Que dire des progrès faits par la Hongrie dans ce domaine déterminant depuis la dernière *Étude* ? Ils ont été mitigés dans le secteur de l'énergie, l'ouverture à la concurrence ayant à nouveau pris du retard. L'adoption du cadre législatif régissant l'ouverture du secteur de l'énergie est très lente, les textes d'application ne sont toujours pas prêts, et l'indépendance totale de l'autorité chargée de la réglementation, qui est compétente mais dépourvue de moyens d'action, est loin d'être acquise. Le marché des télécommunications semble en revanche bien placé pour s'ouvrir à la concurrence dans les deux années à venir sur la base des meilleures pratiques internationales.

#### *Libéralisation du secteur de l'énergie*

Le gouvernement n'a cessé de retarder l'ouverture partielle du marché de l'électricité, différant la date butoir de janvier 2001 à janvier 2003. Après avoir été fondamentalement révisée en 2001, la nouvelle Loi sur l'électricité a été enfin approuvée par le Parlement en décembre 2001. À compter de 2003, quelque 200 utilisateurs industriels devraient pouvoir choisir leurs fournisseurs tant hongrois qu'étrangers, mais au moins la moitié de l'énergie acquise devra l'être auprès de producteurs hongrois. Il n'y a pas de calendrier précis pour la libéralisation intégrale du marché. De même, le marché du gaz naturel devrait être progressivement ouvert dans les dix années à venir. On voit au graphique 25 qu'une libéralisation totale et rapide entraînerait un réajustement significatif des prix ; bien que les prix de l'électricité et du gaz dans le secteur industriel soient comparables à ceux des économies avancées ayant des marchés relativement ouverts, les ménages hongrois bénéficient de tarifs nettement plus faibles. La nouvelle législation a renforcé l'indépendance de l'Office hongrois de l'énergie (MEH), mais a laissé au gouvernement le soin de prendre les décisions importantes en matière de fixation des prix pour les consommateurs non éligibles.

Bien que la privatisation d'une large partie du secteur de l'électricité ait été menée à son terme il y a quelques années, le grossiste et opérateur à capitaux publics (MVM) continue de posséder intégralement le plus grand producteur du pays (centrale nucléaire Paks) ainsi que 43 pour cent de la centrale électrique Vertes, de dimension moyenne et également détenue par l'État, et des participations importantes (25-26 pour cent) dans deux entreprises de production privatisées

Graphique 25. Prix de l'énergie : comparaison internationale<sup>1</sup>

1. Les données de 2001 sont des moyennes des données disponibles.

2. Allemagne de l'Ouest pour 1989. Les chiffres de l'électricité en 2000 et du gaz naturel en 1999 et 2000 sont des estimations calculées sur la base d'indices des prix de l'énergie en Allemagne.

3. Les prix de l'électricité ne couvrent pas les taxes.

Source : AIE, *Energy, Prices and Taxes*, 2001.

(Dunamenti et Matra). Il semble donc que la privatisation de MVM, le dernier monopoleur d'État, soit remise à plus tard et le ministère des Affaires économiques a continué de jouer un rôle déterminant dans les décisions de fixation des prix, qui sont surtout dominées par des considérations relatives à l'impact de l'ajustement automatique des prix en fonction de l'évolution des coûts<sup>144</sup> sur le niveau de vie de la population. Les autorités justifient ces prix artificiellement bas dans le secteur des ménages par la nécessité de protéger les revenus réels de la population et de restreindre le rythme général de hausse des prix à la consommation<sup>145</sup>.

Dans le secteur du gaz, la participation stratégique de 25 pour cent de l'État dans la principale compagnie pétrolière et gazière (MOL) ainsi que son contrôle sur le processus de formation des prix se sont traduits par des pertes croissantes de la Division gaz de MOL<sup>146</sup>. Cette entreprise a engagé une action en justice contre le gouvernement, et le groupe énergétique AES à capitaux américains a fait un procès au gouvernement et à MVM, au motif que ces derniers avaient rompu un accord à long terme d'achat d'électricité à l'une de ses centrales hongroises (Tisza II). AES a réglé son différend à l'amiable, mais MOL a perdu son procès<sup>147</sup>.

Outre les questions juridiques et leurs effets potentiellement préjudiciables sur les futures décisions d'investissement étranger, la réglementation excessive des prix de l'énergie pose un problème économique majeur. Si les prix ne sont pas alignés sur les coûts à long terme, il y aura des pertes d'efficacité du fait d'une mauvaise affectation des ressources, et des signaux négatifs seront adressés à tous les investisseurs étrangers potentiels. Afin d'atténuer l'impact social de la suppression des subventions croisées, le mieux serait de procéder à des transferts ciblés du budget de l'administration centrale. Pour améliorer l'efficacité allocative, il serait économiquement raisonnable de démanteler MVM et soit de céder séparément les activités de grossiste et de distributeur, soit au moins d'imposer le dégroupage intégral de ces activités. Il serait alors possible de mettre en place un opérateur de réseau indépendant de tout intérêt commercial spécifique ou de toute interférence gouvernementale, conformément aux recommandations de l'Agence de l'énergie atomique (AIE). La nouvelle loi sur l'électricité a effectivement créé un opérateur de réseau en février 2002, mais cette entité est intégralement contrôlée par l'État et placée sous la surveillance du ministre de l'économie. Enfin et surtout, il faut assurer la totale indépendance de l'Office hongrois de l'énergie en lui donnant des pouvoirs réglementaires propres<sup>148</sup>.

### *Libéralisation des télécommunications*

La nouvelle loi sur les communications, promulguée le 23 décembre 2001, donne un cadre réglementaire unifié aux télécommunications, à l'Internet, à la radiodiffusion et aux services postaux. La nouvelle loi est en conformité avec les



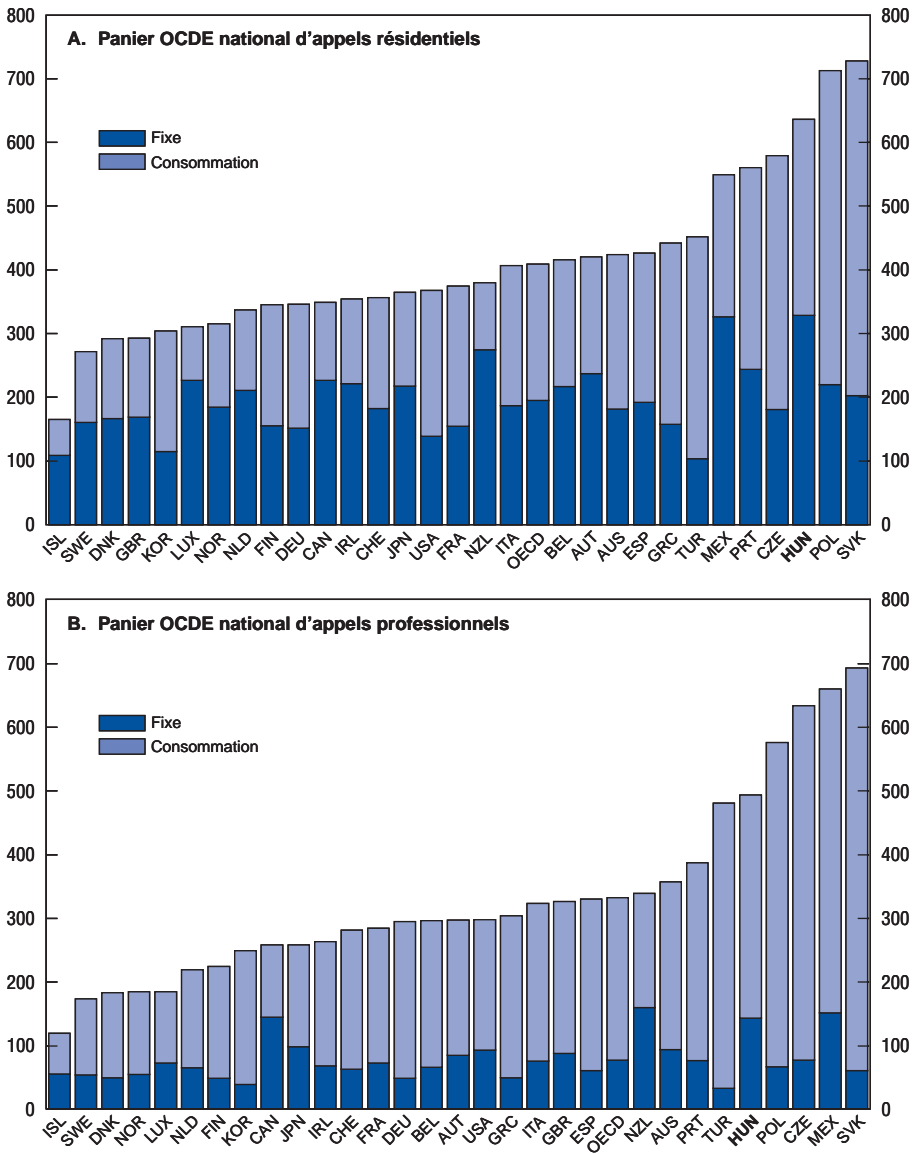
règles de la CE et permet l'entrée de nouveaux opérateurs au secteur des télécommunications, avec un droit d'accès aux réseaux des opérateurs en place (Matav, qui occupe une position dominante, et plusieurs autres opérateurs locaux). Les nouveaux entrants sont autorisés à un dégroupage de la boucle locale sur la base de prix calculés en fonction des coûts, à condition qu'ils procèdent à des investissements minimaux dans les infrastructures<sup>149</sup>. Les utilisateurs auront le droit au choix de l'exploitant et à la portabilité du numéro, mais dans un délai d'environ deux ans. La nouvelle législation confère à l'Autorité hongroise des communications (HIF) les pouvoirs nécessaires à une agence réglementaire indépendante.

Les prix vont-ils baisser ? Les graphiques 26 et 27 montrent que les entreprises et les consommateurs hongrois paient des prix élevés pour l'utilisation des services de télécommunications et d'Internet. Ceci s'explique par la méthode de privatisation choisie pour la cession de la société nationale de téléphonie fixe (Matav) qui a donné aux investisseurs stratégiques (Ameritech et Deutsche Telekom) des rentes exclusives de monopole en échange d'un programme d'investissement pluriannuel dans les infrastructures et du versement d'une somme importante. L'adoption de la nouvelle Loi sur les communications coïncide plus ou moins avec la fin de ce contrat de concession exclusive. Les frais d'accès à l'Internet ont été réduits de 13 à 19 pour cent par décret gouvernemental en janvier 2002. En outre, afin de faire appliquer la législation malgré les réticences de Matav, le gouvernement et l'Autorité hongroise des communications ont pris un certain nombre de décrets en vue d'assurer la mise en œuvre rapide de redevances d'interconnection établies en fonction des coûts et de la liberté de choix du transporteur. Néanmoins, la portabilité des numéros ne devrait pas être assurée avant la fin de 2003<sup>150</sup>. La libéralisation progressive de la téléphonie fixe devrait entraîner d'importantes économies pour les entreprises comme pour les ménages, ce qui contribuera à la modernisation de la Hongrie. La concurrence existe déjà dans le domaine de la téléphonie mobile, mais elle pourrait être améliorée par une tarification de plus en plus concurrentielle des services de téléphonie fixe, à condition que les deux systèmes opèrent dans des conditions de pleine concurrence. Les réglementations actuelles se traduisent par des subventions croisées aux dépens de la téléphonie fixe et sont donc préjudiciables aux opérateurs de lignes fixes qui ne détiennent pas d'opérateurs importants de téléphonie mobile<sup>151</sup>. C'est pourquoi l'Autorité des télécommunications devrait éliminer ces subventions croisées aussi rapidement que possible.

### **Les marchés de capitaux**

Du fait du succès de la stabilisation macroéconomique et du développement rapide du secteur bancaire ces dernières années, le financement par l'emprunt joue un rôle de premier plan dans le secteur des entreprises non financières, où prédominent les grandes et moyennes entreprises. L'endettement

Graphique 26. **Tarifs des télécommunications<sup>1</sup>**  
Parité de pouvoir d'achat en dollars EU



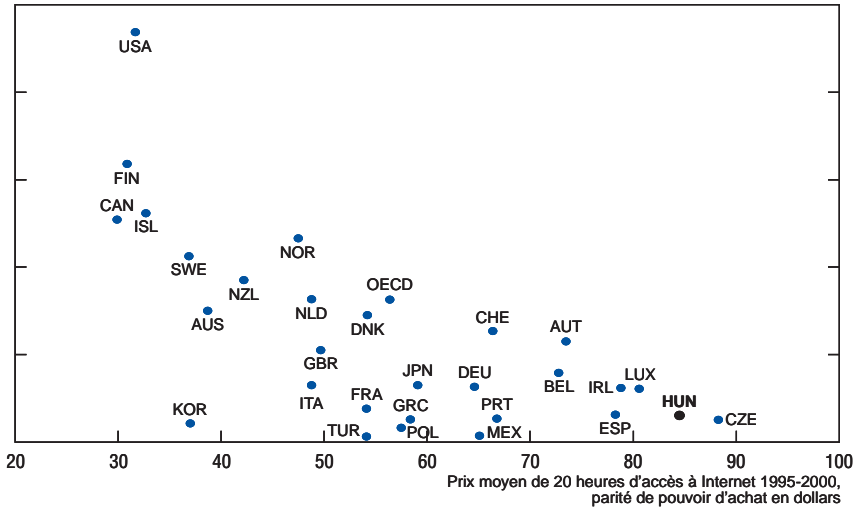
1. En novembre 2001. Non compris les appels internationaux et les appels vers les réseaux mobiles. Le panier des appels résidentiels couvre la TVA, à la différence du panier des appels professionnels.

Source : OCDE ; DSTI ; Teligen.

Graphique 27. Internet = Prix d'accès et hôte<sup>1</sup>

Hôtes Internet pour 1 000 habitants (octobre 2000)

Hôtes Internet pour 1 000 habitants (octobre 2000)

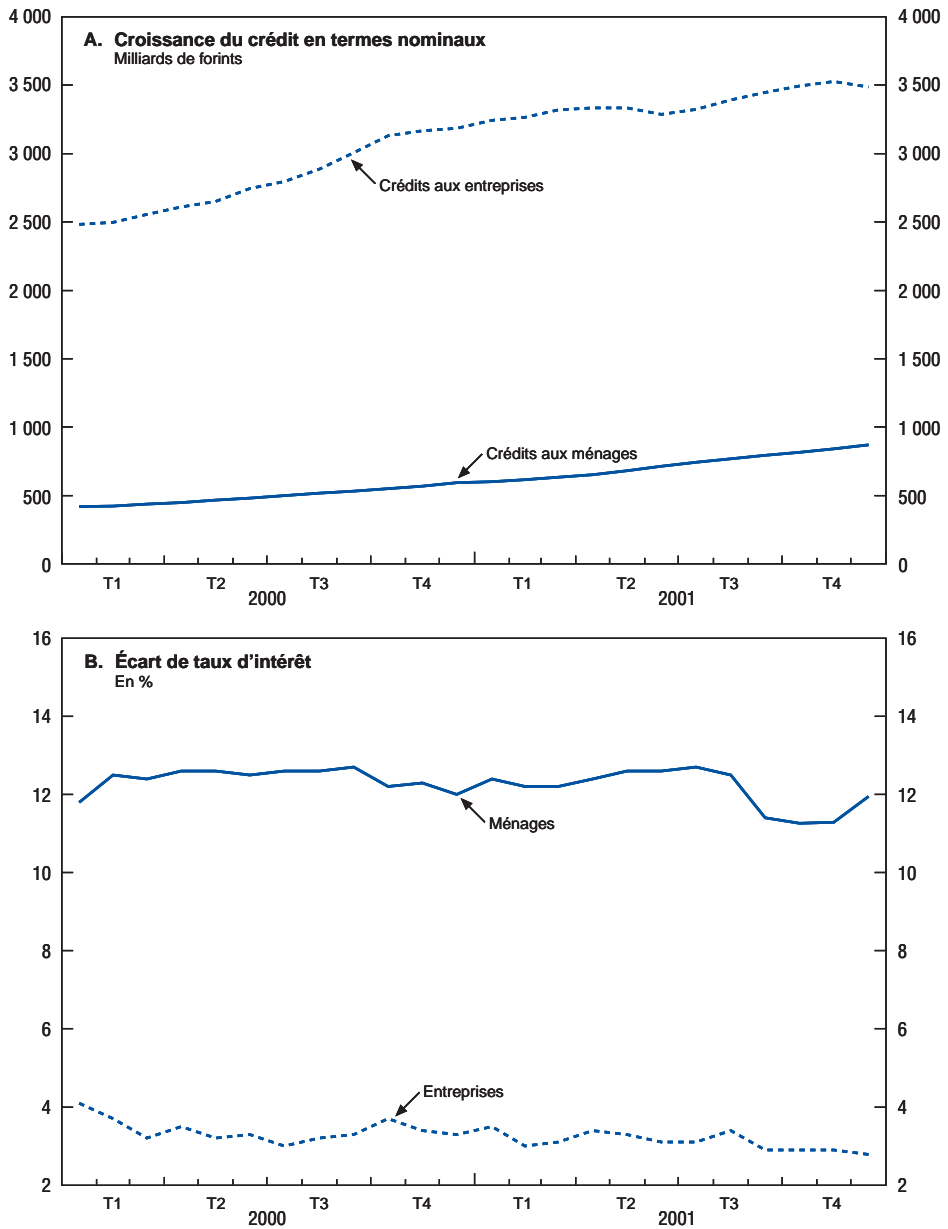


1. Les coûts d'accès à Internet comprennent la TVA et couvrent les heures de pointe comme les heures creuses.  
 Source : OCDE, *Tableau de bord 2001* de la DSTI.

financier du secteur des entreprises, mesuré par le coefficient endettement/fonds propres, qui était relativement faible par rapport aux pays européens développés, a rapidement progressé au cours des deux dernières années. Les petites entreprises ont accès au crédit à la consommation, mais le recours à ce type d'emprunt à des fins commerciales est beaucoup plus coûteux que le crédit commercial classique (voir graphique 28).

Depuis 2000, contrairement aux années précédentes, la croissance du crédit aux petites et moyennes entreprises (PME) dépasse celle du crédit aux grandes entreprises, ce qui témoigne de l'amélioration de leur accès au marché du crédit et de l'impact des programmes de subventions, en pleine expansion. Les prêts aux PME ont représenté un tiers du montant total des crédits bancaires commerciaux au premier semestre 2001, alors que leur pourcentage était inférieur à 20 pour cent à la fin de 1999. Le taux de croissance du crédit aux petites entreprises (moins de 50 salariés) a été encore plus dynamique ; ces dernières absorbent désormais environ 55 pour cent des crédits accordés aux PME. Cette expansion dans le secteur plus risqué des PME est en partie imputable à l'intensification de la concurrence dans le secteur bancaire, qui incite les banques à se tourner vers les opérations de détail. Le programme du gouvernement pour le

Graphique 28. Crédits par secteur



Source : OCDE, Banque nationale de Hongrie.

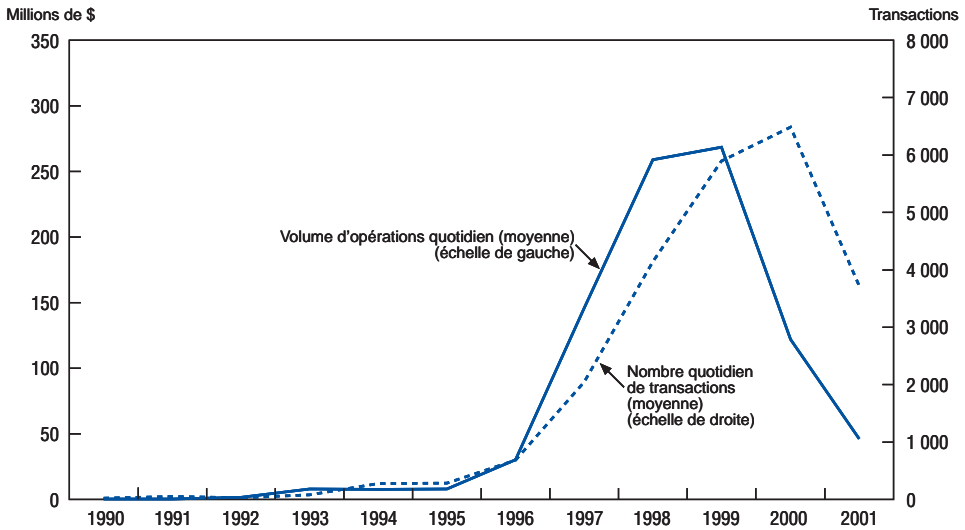
financement des PME a également contribué à cette forte poussée des prêts aux petites entreprises. Le principal élément du programme est constitué de garanties accordées par Hitelgarancia (détenue par l'État) ; en 2001, ces prêts garantis ont représenté près de 60 milliards de forints ou 5 pour cent des crédits aux PME. Autre source de financement à la disposition des PME, la Banque hongroise de développement, détenue par l'État (MFB) dont le capital a été fortement augmenté en 2000<sup>152</sup>.

Le principal objectif de la MFB est de contribuer à la modernisation de l'économie hongroise en finançant de grands programmes d'infrastructure, notamment des autoroutes, et de concevoir des dispositifs de financement spécifiques afin de favoriser le développement des PME (pour plus de détails voir chapitre III). Le statut spécial de la MFB a été amélioré par une nouvelle législation adoptée en mai 2001 qui assouplit la réglementation concernant les grands risques ; néanmoins, le contrôle exercé par l'Autorité hongroise de surveillance financière (PSZAF) sur les activités de la MFB n'a pas été modifié et certains pouvoirs de surveillance des comptes de la banque ont été délégués à la Cour des comptes. Le cabinet du Premier ministre, en qualité de représentant du propriétaire, et le bureau de contrôle du gouvernement ont également le droit de contrôler des activités spécifiques de la MFB. En outre, les règles prudentielles applicables aux prises de risque de la MFB sont beaucoup plus souples que celles qui s'appliquent aux banques commerciales, les autorités estimant que l'implication de la MFB dans des investissements d'infrastructure la conduit à prendre des risques plus importants que ceux encourus au titre d'activités bancaires classiques. S'il est judicieux d'accélérer le développement des infrastructures, le relâchement des contrôles prudentiels sur la MFB pourrait poser des problèmes.

En septembre 2001, le gouvernement a adopté un nouveau programme de prêts étudiants qui a jusqu'à présent touché plus de 70 000 personnes. Le système devait au départ faire jouer la concurrence, mais le gouvernement l'a modifié de façon à accorder un rôle prédominant à la Postabank, détenue par l'État. La Postabank a donc le droit exclusif de gérer les comptes des prêts étudiants, ce qui lui donne un avantage considérable par rapport aux autres banques en termes d'accès à de futurs clients. En outre, tous les candidats à un prêt dont le dossier a reçu un avis favorable sont obligés d'ouvrir un compte à la Postabank pour rembourser leur emprunt. En novembre, l'Autorité de la concurrence a initié une procédure pour abus de position dominante contre cette pratique. Au mois de décembre, la Banque hongroise de développement à capitaux publics a racheté à Postabank son service de prêts étudiants. De ce fait les banques à capitaux privés continuent d'être évincées de l'activité de prêt aux étudiants.

La bourse de Budapest a vu le volume de ses opérations quotidiennes fortement baisser ces dernières années, comme beaucoup d'autres bourses de création récente (graphique 29). Le repli des cours des actions a entraîné une forte progression des rachats d'entreprises. En 2001, cinq sociétés cotées ont été

Graphique 29. Liquidité de la Bourse de Budapest



Source : Bourse de Budapest.

reprises par des entreprises à capitaux privés hongroises pour la plupart<sup>153</sup>. Trois de ces rachats ont été suivis par des retraits de l'admission à la cote. Outre les rachats d'entreprises, les retraits de l'admission à la cote ont été justifiés par les difficultés rencontrées pour attirer des capitaux d'investissement sur le marché hongrois. Le nombre d'actions cotées est passé de 66 en 1999 à 60 fin 2000 et à 57 fin octobre 2001, alors que trois nouvelles demandes de retrait étaient en cours. La capitalisation du marché d'actions, qui était de 4 145 milliards de forints fin 1999, est tombée à 3 394 milliards fin 2000 et à 2 465 milliards fin août 2001<sup>154</sup>. Elle représente désormais environ un cinquième du PIB, contre 36 pour cent fin 1999, ce qui est bien inférieur aux niveaux enregistrés dans les économies avancées<sup>155</sup>.

La principale raison de l'importance limitée des marchés de capitaux est le rôle de premier plan que jouent les investisseurs stratégiques étrangers dans la restructuration et la recapitalisation du secteur des entreprises. Les privatisations sous forme de ventes à des investisseurs stratégiques ont constitué la principale source de financement sur fonds propres pendant la première moitié des années 90. En conséquence, la structure des fonds propres des grandes entreprises hongroises se caractérise par la prédominance d'un actionariat restreint ; il n'y a qu'une demi douzaines d'entreprises cotées de premier plan dont le flottant dépasse 50 pour cent des fonds propres. Toutefois, pour ce qui concerne le financement des entreprises, ce sont les prêts interentreprises, les bénéfices non

distribués, les emprunts directs de l'étranger et les prêts bancaires auprès des banques locales qui prédominent. Il n'y a qu'un petit nombre d'entreprises hongroises assez importantes pour avoir accès au financement sur les marchés internationaux. La plus grande société de télécommunications hongroise (Matav) est cotée à la bourse de New York et à Londres, et d'autres entreprises hongroises de premier plan sont cotées et négociées à Londres (SEAO), Francfort, Munich, Stuttgart et Vienne. Environ la moitié des transactions sur actions hongroises se négocient sur le SEAO, et près de l'autre moitié à la bourse de Budapest. Les autres bourses se partagent moins de 5 pour cent du total des transactions. Il n'y a eu qu'une émission d'obligations de société placée à l'étranger depuis l'automne 2000<sup>156</sup>. Mais, depuis 2000, le nombre et le volume des émissions d'obligations nationales ont augmenté et les échéances se sont allongées.

En raison de lacunes de la législation concernant les rachats d'entreprises, l'Autorité de surveillance financière (PSzAF) ne s'est toujours pas montrée capable de protéger efficacement les intérêts des actionnaires minoritaires. Fin 2000, l'une des grandes entreprises hongroises de pétrochimie a fait l'objet d'une opération concertée de rachat, orchestrée par un investisseur unique. Différentes sociétés, immatriculées dans différents pays mais ayant apparemment le même donneur d'ordre, ont acheté séparément mais de façon concertée plus de 50 pour cent des actions de l'entreprise ciblée. D'après la réglementation hongroise en vigueur à l'époque, tout investisseur ayant l'intention d'obtenir directement ou indirectement plus de 33 pour cent des actions à droit de vote d'une entreprise publique était tenu de faire une offre publique de rachat à tous les actionnaires. Étant donné l'absence de transparence et l'importance du rôle joué par l'entreprise en question dans le secteur de la pétrochimie en Hongrie et sur les marchés des capitaux, l'Autorité de surveillance financière a accordé toute son attention à cette affaire. Bien que ses responsables aient utilisé tous les moyens légaux dont ils disposaient pour mettre en évidence les véritables circonstances de cette acquisition, qui semait le doute sur la transparence du fonctionnement des marchés hongrois des capitaux, ils n'ont pas trouvé le moyen de s'opposer à cette acquisition. Suite à ce fiasco, les autorités ont durci les règles relatives aux rachats d'entreprises<sup>157</sup>. Toutefois, la transparence de l'actionnariat, notamment en ce qui concerne les bénéficiaires effectifs, est loin d'être garantie. Les nouvelles dispositions ont élargi les pouvoirs de l'Autorité de surveillance financière concernant les enquêtes sur les rachats d'entreprises, l'imposition d'amendes et la suspension des droits d'actionnaire en cas de faute grave. Les pouvoirs de PSzAF devraient être encore renforcés pour que cet organisme puisse formuler ses propres règles et réagir promptement aux événements sur les marchés de capitaux. Le gouvernement a approuvé un projet de loi en ce sens mais il n'avait pas obtenu la majorité requise des deux tiers au Parlement à la fin de l'année<sup>158</sup>.

Il est peu probable que les sociétés hongroises de taille moyenne financent leur expansion par des introductions en bourse à Budapest dans un avenir

proche. Il n'y a eu que deux introductions en bourse depuis 1999<sup>159</sup> en dépit de l'existence d'un second marché<sup>160</sup>. Les apports de capital risque, qui étaient très faibles au départ, ont dépassé 100 millions de dollars en 2000, mais ont essentiellement été destinés à des entreprises de TIC au stade du démarrage. Ces apports se sont effondrés en 2001, dans le contexte de ralentissement général du secteur des TIC. Bien que plusieurs entreprises de haute technologie aient été créées en Hongrie ces dix dernières années, aucune d'entre elles n'a réussi à dépasser 50 millions de dollars de ventes annuelles. Compte tenu du manque d'épaisseur du marché hongrois des actions, les fonds de capital risque ont peu de chances de trouver des débouchés sous forme d'introductions en bourse et sont obligés de se diriger vers des ventes commerciales<sup>161</sup>. D'après des courtiers à la bourse de Budapest, les rachats d'entreprises par les dirigeants avec l'aide d'investisseurs privés locaux ont suscité de plus en plus d'intérêt ces derniers mois, ce qui est peut-être le signal d'une nouvelle vague de restructuration d'entreprises à capitaux hongrois.

### **Problèmes du marché du travail**

Depuis la parution de la dernière *Étude*, le marché du travail a connu des évolutions contrastées. Le chômage est tombé à moins de 6 pour cent tandis que l'emploi a cessé de progresser en 2001. En conséquence, le taux d'activité s'est mis à décroître. Si les écarts de taux de chômage entre les sept grandes régions statistiques (NUTS2) se sont réduits ces dernières années, les disparités entre les petites régions, plus pertinentes dans l'optique du marché du travail (NUTS3), se sont en fait creusées<sup>162</sup>. Des pénuries de main-d'œuvre qualifiée dans les zones relativement développées ont continué d'être associées avec un excédent substantiel de main-d'œuvre non qualifiée dans les régions défavorisées, où la faiblesse du réseau public d'infrastructure entrave l'afflux de capital. La croissance des salaires s'est vivement accélérée, en dépit d'une nette appréciation nominale de la monnaie en 2001 (voir le premier chapitre pour une analyse détaillée de l'évolution récente).

### ***Hausse des salaires, baisse des taux d'activité***

Le chômage structurel en Hongrie se caractérise par un déséquilibre entre la demande de personnels dotés de compétences spécifiques et une offre excédentaire de travailleurs dépourvus de ces compétences, de sorte que des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs et régions vont de pair avec un important chômage volontaire ailleurs. La mobilité relativement réduite des travailleurs<sup>163</sup> est liée à une insuffisance de logements locatifs abordables. Étant donné les contraintes géographiques et de qualifications s'exerçant sur l'offre de main-d'œuvre, le réservoir de main-d'œuvre disponible est limité à court terme mais on pourrait l'améliorer dans le long terme. L'encadré 13 décrit trois mesures du chômage qui ont été utilisées par les autorités hongroises.



### Encadré 13. **Quelle est l'ampleur des réserves de main-d'œuvre ?**

Les autorités ont utilisé trois indicateurs du chômage. Comme l'indique le graphique ci-après, ils donnent des estimations sensiblement différentes du volant de main-d'œuvre potentiellement inutilisée dans l'économie.

#### **1. L'enquête sur la population active et la définition du chômage selon le BIT**

D'après la définition du BIT utilisée dans les enquêtes sur la population active de l'Office statistique central (OSC), sont considérées comme chômeurs les personnes qui n'ont pas été employées, mais qui ont cherché activement du travail au cours des quatre dernières semaines et qui sont prêtes à être embauchées dans deux semaines. En théorie, la méthode du BIT comptabilise parmi les personnes occupées tous ceux qui exercent une activité rémunérée – même les personnes employées dans l'économie informelle –, tandis que ceux qui ne travaillent pas ou qui ne cherchent pas activement des possibilités d'emploi sont classés comme étant économiquement inactifs. Le taux de chômage dans l'optique du BIT était de 5.6 pour cent au dernier trimestre 2001. Toutefois, ce chiffre exclut les travailleurs découragés, c'est-à-dire les individus non occupés d'âge actif qui ne cherchent plus activement un emploi. L'OSC estime qu'il y a environ 100 000 travailleurs découragés, soit 2½ pour cent de la population active.

#### **2. Chômage recensé**

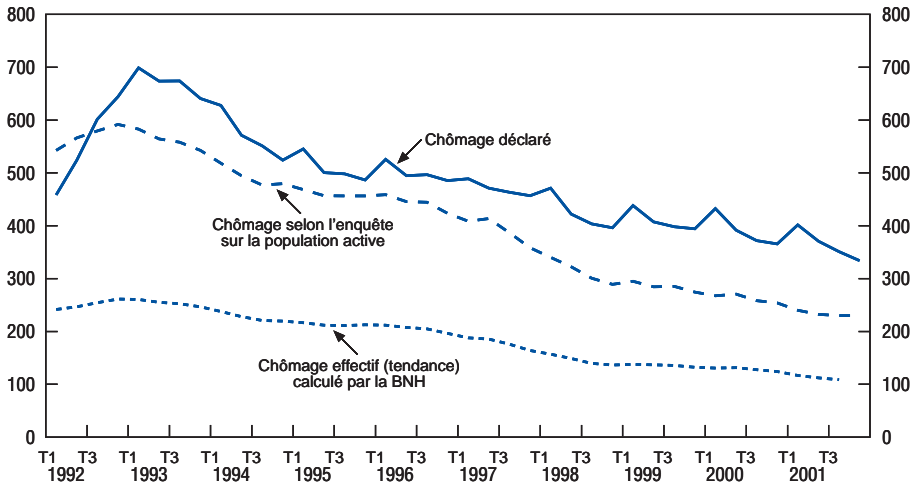
Le chômage recensé désigne les personnes qui se sont inscrites dans les agences locales pour l'emploi pour toucher des prestations ; les chiffres mensuels sont publiés par l'Office national de l'emploi. Cet indicateur est influencé par les variations règles d'éligibilité à l'indemnité de chômage, aux prestations d'invalidité et à l'aide sociale. On estime qu'environ la moitié des individus enregistrés par les agences de l'emploi ne sont pas véritablement des chômeurs, soit parce qu'ils travaillent dans l'économie informelle, soit parce qu'ils n'appartiennent pas à la population active au sens du BIT. D'après l'indicateur fondé sur les inscriptions, le chômage atteignait 8 pour cent de la population active au dernier trimestre 2001.

#### **3. Réserves effectives de main-d'œuvre estimées par la Banque centrale**

Les indicateurs ci-dessus n'évaluent sans doute pas avec précision la fraction de la population active prête à prendre part à l'activité économique lors d'une phase de reprise conjoncturelle. En raison de qualifications et compétences obsolètes et l'éloignement géographique, une partie des chômeurs se trouvent exclus des bassins d'emploi. A partir de recherches microéconomiques empiriques ; la Banque centrale estime et publie les chiffres des réserves restantes de main-d'œuvre effectivement disponible<sup>1</sup>. Cette approche isole la composante purement conjoncturelle du chômage et donne l'estimation du taux de chômage la plus basse, à 2½ pour cent au troisième trimestre 2001.

1. Voir *Rapport sur l'inflation*, mars 2001.

Graphique 30. **Trois mesures du chômage**  
Milliers de personnes



Source : Office statistique central ; Banque nationale de Hongrie ; OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

Les mesures du chômage évoquées plus haut, qui vont de 2.5 à 8 pour cent, sous-estiment l'ampleur des réserves latentes de main-d'œuvre car elles ne tiennent pas compte du fait que le niveau d'activité en Hongrie accuse un retard sur la plupart des pays de l'OCDE. Pour que le pays rejoigne les taux d'activité moyens de la zone de l'OCDE, sa population active devrait augmenter de 16 pour cent et son taux de chômage s'élever jusqu'à 19 pour cent, le niveau de l'emploi étant présumé inchangé<sup>164</sup>. Ces calculs montrent que la Hongrie a un réservoir de main-d'œuvre latente de plus d'un demi-million de personnes qui n'apparaît dans aucune des mesures officielles du chômage. Ce chapitre étant axé sur la croissance économique, la question cruciale est de savoir comment mobiliser ces réserves latentes de façon que le secteur des entreprises privées puisse non seulement surmonter les pénuries actuelles de travailleurs qualifiés mais aussi développer l'emploi et la production de façon plus dynamique qu'il ne l'a fait jusqu'ici. La proportion des personnes âgées de 25-64 ans dans la population totale devrait croître lentement pendant plus d'une décennie, avant d'accuser une vive contraction.

La flambée des coûts salariaux est l'un des obstacles à une utilisation accrue de main-d'œuvre. Une augmentation de 57 pour cent du salaire minimum

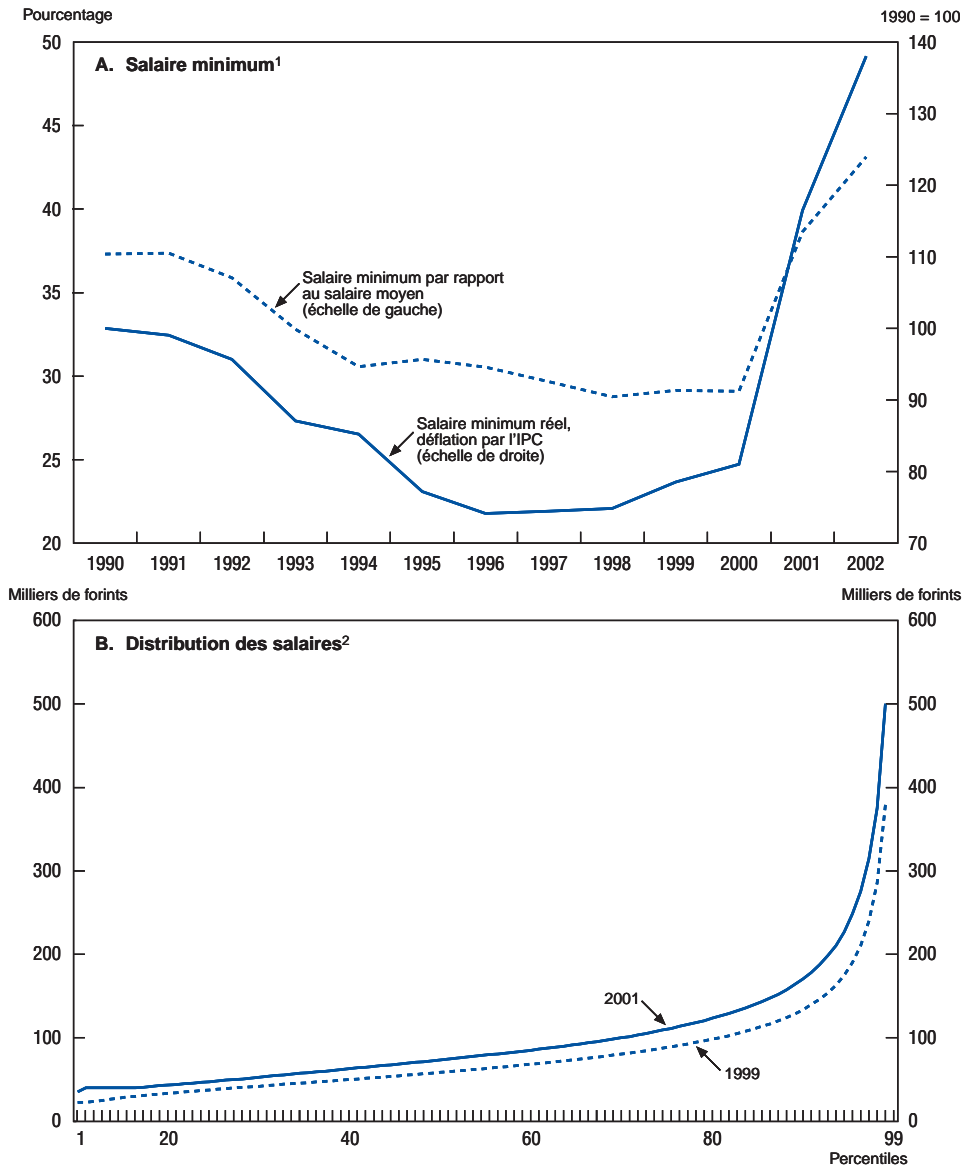
en janvier 2001 et une hausse additionnelle de 25 pour cent en janvier 2002, entraînant un quasi-doublement du taux légal mensuel en l'espace de deux ans<sup>165</sup>, ont été un moteur essentiel de la poussée salariale qui a déplacé vers le haut la courbe de distribution des salaires (graphique 31). Selon les données de l'OSC, le salaire minimum légal est passé de quelque 30 pour cent du salaire moyen en 2000 à près de 40 pour cent du salaire moyen de tous les salariés ou 55 pour cent du salaire moyen des travailleurs manuels en 2001. Toutefois, les autorités<sup>166</sup> estiment que la plus grande partie de l'augmentation de 2001 a été accordée effectivement par les entreprises avant l'application de la hausse du salaire minimum légal, mais qu'elle a été versée « de la main à la main » pour minimiser les prélèvements au titre de la sécurité sociale. L'ampleur réelle de cette distorsion statistique est difficile à évaluer (voir encadré 14)<sup>167</sup>. Par ailleurs, les salaires publics ont été augmentés en 2001<sup>168</sup>. Ces hausses, dues à des décisions gouvernementales, ne se sont pas diffusées spontanément dans l'ensemble du marché du travail, mais le salaire brut moyen total a augmenté néanmoins de 18 pour cent en 2001 (+22.4 pour cent dans le secteur public et +16.3 pour cent dans le secteur privé). Le resserrement consécutif de l'éventail des salaires dans le court terme porte en germe de nouvelles pressions salariales dans le contexte d'un marché du travail tendu<sup>169</sup>.

Ces dernières années, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures pour promouvoir l'activité et l'emploi (encadré 15). Les résultats ont été décevants jusqu'ici, et surtout depuis le deuxième trimestre 2001 où la population active a recommencé de décroître après quelques années d'expansion. Le recul de l'activité a de quoi intriguer, étant donné la hausse spectaculaire des salaires dans le secteur privé comme dans le secteur public. Les données sur la population active de l'Office statistique central, disponibles avec un retard important jusqu'à fin 2000, montrent que deux groupes de la population d'âge actif ont continué de croître ces dernières années : les étudiants et les préretraités. Tandis que l'augmentation de l'effectif des étudiants est tout à fait susceptible d'améliorer le capital humain de la nation, la croissance continue de la population inactive en âge de travailler qui touche des prestations de retraite et d'invalidité ne peut que freiner le processus de rattrapage en cours. Les précédentes *Études* soulignaient la nécessité de durcir encore les conditions d'accès aux prestations de préretraite et d'invalidité légère mais aussi de réadapter et de réinsérer les handicapés légers. Les autorités ont apparemment préparé des mesures dans ce sens mais n'ont pas pu jusqu'ici les faire adopter.

### **Capital humain**

Dans quelle mesure le système éducatif de la Hongrie contribue-t-il à l'accumulation de capital humain, qui tend à réduire l'ampleur du chômage structurel ? Le chapitre précédent avait attiré l'attention sur le déclin des performances des élèves et sur la disparité grandissante d'une région à l'autre et d'un

Graphique 31. L'augmentation du salaire minimum et son incidence sur la structure des salaires



1. Estimations de l'OCDE pour l'inflation et les salaires en 2002.

2. Gains mensuels bruts des salariés à plein-temps en mai de chaque année, plus 1/12<sup>e</sup> des paiements exceptionnels de l'année précédente, dans les entreprises employant 10 salariés ou plus.

Source : OCDE ; Office statistique central ; ministère de l'Économie ; Agence nationale pour l'emploi.

**Encadré 14. Incidence de l'augmentation du salaire minimum**

Le relèvement du salaire minimum a affecté à la fois les employeurs du secteur privé et ceux du secteur public. Dans le secteur privé, la hausse s'est fait sentir directement dans les industries à faibles coûts de main-d'œuvre comme l'agriculture, le tourisme et le textile, tandis que les secteurs à salaires élevés devraient réagir dans un an ou deux, lorsque la structure des salaires relatifs se réajustera. Entre 2000 et 2002, tout en relevant le salaire minimum mensuel de 25 500 à 50 000 forints<sup>1</sup>, le gouvernement a réduit de 4 points de pourcentage les cotisations retraite patronales pour tous les travailleurs et il a porté la cotisation maladie forfaitaire de 3 900 à 4 500 forints par mois. Le coût total de la main-d'œuvre non qualifiée est passé de 38 962 à 71 250 forints, soit une hausse de 83 pour cent sur deux ans<sup>2</sup>. Étant donné la pratique des paiements salariaux « de la main à la main » dans les PME, l'effet direct de l'augmentation officielle joue à plein pour les employeurs du secteur public (qui comptait 180 000 des 750 000 titulaires du salaire minimum recensés officiellement en 2001) et pour les travailleurs indépendants<sup>3</sup>. Selon des estimations du ministère de l'Économie, un tiers des salariés touchent le minimum légal en 2002<sup>4</sup>. Cette proportion dépasse sensiblement le pourcentage des travailleurs payés au salaire minimum légal dans d'autres pays de l'OCDE.

Les forts relèvements du salaire minimum pénalisent surtout les secteurs à bas salaires où quelques employeurs du secteur privé ont réagi en réduisant les effectifs à temps plein tout en multipliant les contrats à temps partiel tandis que d'autres demandaient à bénéficier d'une subvention spéciale pour neutraliser l'impact du salaire minimum sur les coûts. Puisqu'une forte proportion de travailleurs touche le salaire minimum, on peut prévoir que des effets de cliquet établiront une structure de salaires relatifs moins contrastée au cours des prochaines années. La hausse associée des coûts pour les entreprises sera vraisemblablement compensée par un recours accru aux contrats à temps partiel et, si les employeurs s'attendent à voir persister les niveaux de salaire plus élevés, par l'adoption de méthodes de production plus capitalistiques.

1. 208 euros en avril 2002. Le salaire minimum mensuel est de 189 euros en République tchèque, 235 euros en Pologne, 406 euros au Portugal, 473 euros en Grèce, 516 euros en Espagne et 1 009 euros en Irlande.
2. Dans le secteur public, la hausse des coûts de main-d'œuvre totaux pour un titulaire du salaire minimum est passée de 38 580 forints en 2000 à 70 500 forints en 2002, soit le même pourcentage que dans le secteur des entreprises. La différence de coût total en niveau vient de ce que les employeurs du secteur public sont exemptés d'un prélèvement de 1.5 pour cent du salaire brut au titre de la formation.
3. Les travailleurs indépendants sont autorisés à déclarer leur revenu effectif au niveau du salaire minimum, et à payer les cotisations sociales (mais non les impôts sur le revenu) sur cette base.
4. Il y a deux ans, un dixième à peine des travailleurs du secteur des entreprises étaient payés au salaire minimum. Voir OCDE (2000a), p. 115.

### Encadré 15. **Mesures récentes pour promouvoir l'activité et l'emploi**

Depuis la publication de la dernière *Étude*, les autorités ont pris cinq nouvelles mesures pour remédier aux carences de l'offre de main-d'œuvre. Premièrement, elles ont abaissé le taux de compensation, essentiellement en relevant fortement le salaire minimum. Deuxièmement, elles ont rendu l'exercice d'un emploi plus attrayant pour les retraités en exonérant totalement les pensions du calcul du revenu imposable, de façon à les inciter à revenir sur le marché du travail<sup>1</sup>. Troisièmement, elles ont autorisé les Hongrois d'origine vivant dans les pays en transition voisins à travailler en Hongrie pendant une période maximale de six mois par an<sup>2</sup>. Quatrièmement, elles ont durci les règles d'octroi des prestations de chômage, en éliminant le dispositif spécial d'aide sociale offert aux chômeurs en fin de droits. Elles ont également augmenté les prestations sociales accessibles sous la forme d'un allègement de l'impôt sur le revenu, réduit les allocations d'aide sociale et découragé l'utilisation abusive de ces prestations par un mécanisme rigoureux de reprise progressive<sup>3</sup>. Le programme d'« intégration par le travail » déjà en vigueur à la date de publication de la dernière *Étude*, encourage aussi l'activité. Enfin, pour améliorer la mobilité des travailleurs touchés par la pénurie de logements locatifs abordables, en 2001 le gouvernement a commencé à subventionner massivement la construction de logements sociaux municipaux ; le Parlement a approuvé la poursuite de ce programme en 2002.

Les autorités ont aussi cherché à stimuler la demande de main-d'œuvre par les mesures suivantes. Premièrement, les charges sociales des employeurs ont été réduites de 2 points de pourcentage par an, pour revenir de 33 pour cent en 2000 à 29 pour cent en 2002. Toutefois, le prix *relatif* de la main-d'œuvre peu qualifiée a augmenté car ces réductions en pourcentage se sont accompagnées de hausses des prélèvements forfaitaires d'assurance maladie<sup>4</sup>. Une partie des réserves du Fonds du marché du travail ont servi en 2002 à financer des aides à l'emploi en faveur des secteurs particulièrement touchés par le relèvement du salaire minimum (voir aussi l'encadré 13)<sup>5</sup>. Enfin, un allègement fiscal a été accordé aux employeurs de personnes « handicapées » ; en Hongrie, on compte quelque 600 000 « handicapés », y compris beaucoup de travailleurs d'âge moyen ayant perdu leur emploi par suite des ajustements postérieurs à la transition et qui ont bénéficié de prestations d'invalidité pour des raisons sociales et non médicales<sup>6</sup>.

1. Les pensions de vieillesse étaient déjà exonérées d'impôt, mais leur montant entrait en compte dans le calcul du revenu imposable, ce qui augmentait les revenus d'activité du pensionné pour les faire passer dans une tranche à taux d'imposition plus élevé.
2. Dans certaines professions. Sinon, la durée maximum est de trois mois par an. Par ailleurs, l'accord intergouvernemental conclu avec la Roumanie en décembre 2001 stipule que tous les citoyens roumains, quelle que soit leur nationalité, pourront rechercher des emplois temporaires en Hongrie. Dans tous les cas, les demandeurs ne pourront obtenir que des postes offerts mais non pourvus depuis au moins un mois. Cette disposition a pour but de maintenir l'accès préférentiel des citoyens hongrois aux emplois locaux. De plus, pour répondre à l'inquiétude de l'opinion publique, le gouvernement a limité à 81 000 pour n'importe quel jour de l'année le nombre des permis de travail en cours de validité délivrés à des ressortissants étrangers.

Encadré 15. **Mesures récentes pour promouvoir l'activité et l'emploi** (suite)

3. Depuis mai 2001, les autorités locales ont le droit de saisir les biens de personnes bénéficiant d'allocations d'aide sociale. Au décès d'un allocataire, la collectivité locale peut obtenir une compensation en vendant les biens du défunt.
4. La cotisation d'assurance-maladie acquittée par l'employeur représente la somme d'une taxe proportionnelle (11 pour cent du salaire brut) et d'un prélèvement forfaitaire par travailleur ; ce dernier a été porté de 3 900 forints par mois en 1999 à 4 200 forints en 2000 et à 4 500 forints en 2002.
5. Les dépenses au titre des emplois subventionnés ont dépassé 0.2 pour cent du PIB en 2000. En 2001, un nouveau type de subvention salariale a été instauré pour dédommager les petites entreprises employant des travailleurs peu qualifiés de la hausse des coûts salariaux associée au relèvement du salaire minimum. Le montant total des nouvelles subventions était relativement bas (moins de 2 milliards de forints, ou 0.01 pour cent du PIB). En 2002, le Fonds du marché du travail prévoit d'en distribuer davantage (15 milliards de forints) aux PME et aux travailleurs indépendants particulièrement touchés par la hausse du salaire minimum (la plupart des demandes devraient émaner des branches à bas salaires telles que l'hôtellerie-restauration et les textiles) ; l'éligibilité sera déterminée au cas par cas.
6. L'employeur peut déduire de son revenu déclaré une fraction des salaires versés aux travailleurs handicapés. Cette déduction au titre de l'impôt sur le revenu est plafonnée à 50 pour cent du salaire minimum ; elle a augmenté fortement avec les majorations du salaire minimum intervenues au cours de la période 2001-02.

type d'établissement à l'autre. Ce chapitre traite de questions touchant les pôles opposés du spectre éducatif et d'initiatives récentes en matière de politique scientifique et de développement. La proportion des personnes âgées de 25-64 ans ayant fait des études universitaires indique le niveau approximatif du capital humain hautement qualifié. Sa valeur en Hongrie (14 pour cent) correspond à la moyenne des pays de l'OCDE<sup>170</sup>. La part correspondante de la population active est plus élevée en Hongrie et dépasse la moyenne de l'OCDE de 1 point de pourcentage. Le *taux* d'accumulation du capital humain a augmenté de façon phénoménale en Hongrie après l'ère communiste ; le taux net d'entrée<sup>171</sup> dans l'enseignement universitaire ces dernières années excède 50 pour cent et n'est surpassé par que trois pays de l'OCDE (Nouvelle-Zélande, Finlande et Suède)<sup>172</sup>. La hausse de 72 pour cent du taux d'inscription dans l'enseignement tertiaire observée en Hongrie entre 1995 et 1999 n'a été surpassée que par la Pologne, qui a affiché une progression de 73 pour cent<sup>173</sup>. La montée rapide des inscriptions dans l'enseignement tertiaire hongrois laisse prévoir le développement d'une population et d'une main-d'œuvre à niveau d'instruction élevé et la résorption progressive du déficit actuel de qualifications<sup>174</sup>.

Un problème particulier pour la formation du capital humain tient à la nombreuse minorité tzigane, qui représente quelque 10 pour cent des élèves au niveau du primaire. En dépit du programme gouvernemental à moyen terme visant à améliorer l'intégration sociale de cette minorité ethnique, les Roms continuent de souffrir d'une scolarisation insuffisante. Faute de données officielles sur le niveau d'instruction de la minorité ethnique<sup>175</sup>, la source la plus fiable est une étude récente de chercheurs indépendants dont les estimations sont présentées au tableau 31. La proportion relativement faible de jeunes Roms qui entrent dans l'enseignement secondaire fait que leur présence dans l'enseignement post-secondaire reste extrêmement limitée, malgré les bourses d'études offertes par l'État<sup>176</sup>. S'appuyant sur les données disponibles concernant les boursiers fournies par le ministère de l'Éducation, l'OCDE estime que les tziganes représentent environ 0.2 pour cent de la population étudiante totale des établissements universitaires, soit la même proportion qu'en 1993. La majorité des enfants tziganes qui quittent l'école primaire poursuivent leurs études dans des écoles d'apprentissage dont l'enseignement ne correspond guère aux besoins du marché du travail, malgré l'existence de programmes ciblés d'enseignement et de formation financés par le gouvernement et par l'UE<sup>177</sup>.

Outre l'enseignement scolaire, la formation sur le tas dans les grandes entreprises bénéficiant d'un investissement direct étranger a contribué à mettre à niveau les compétences d'environ un demi-million de travailleurs hongrois. Les grandes entreprises nationales font elles aussi un gros effort pour améliorer les qualifications de leurs salariés, tandis que le secteur des petites entreprises sous contrôle hongrois emploie de la main-d'œuvre qualifiée mais ne dispense guère de formation<sup>178</sup>. L'emploi légal de travailleurs non qualifiés serait une pratique courante parmi les petites – à la différence des grandes sociétés qui sont mieux contrôlées (GKI, 2001*b*). Le rôle des petites entreprises dans la formation de capital

Tableau 31. **Niveau d'instruction et origine ethnique**

Pourcentage d'élèves poursuivant des études après l'enseignement de base (8<sup>e</sup> année), 1998-99

	Tziganes <sup>1</sup>	Non tziganes <sup>1</sup>	Données nationales <sup>2</sup>
Arrêt de la scolarité	14.9	3.2	4.4
École de formation professionnelle	9.4	3.2	1.8
École d'apprentissage	56.5	26.8	23.0
École secondaire spécialisée <sup>3</sup>	15.4	38.1	39.1
École secondaire générale <sup>3</sup>	3.6	18.4	31.7

1. L'échantillon couvre les élèves de 192 écoles dans lesquelles les Tziganes représentaient plus de 25 pour cent des effectifs ou étaient au nombre de plus de 100.

2. Données nationales communiquées par le ministère de l'Éducation.

3. Certificat de fin de scolarité nécessaire pour entrer dans l'enseignement tertiaire ou pour exercer un emploi dans différentes professions.

Source : Havas *et al.* (2001), ministère de l'Éducation.



humain est moins spectaculaire que celui des entreprises multinationales, mais elles permettent aux travailleurs de maintenir leurs qualifications professionnelles générales et d'acquérir une expérience de l'entreprise.

### **Politique scientifique et technologique**

Une petite économie ouverte comme la Hongrie<sup>179</sup>, qui se trouve à une phase relativement précoce du processus de rattrapage, est plus susceptible d'être un consommateur qu'un producteur d'innovations technologiques. Les indicateurs de R-D le confirment. Au cours des années 1990, l'appel massif à l'investissement étranger et l'impératif de stabilisation budgétaire ont conduit à négliger la politique scientifique et technologique. En conséquence, la dépendance technologique de la Hongrie s'est accentuée tandis que l'intensité de recherche a considérablement diminué. La première, mesurée par l'indice de dépendance standardisé, avoisine des niveaux observés récemment en Autriche, tandis que la seconde, mesurée par la proportion des dépenses de R-D dans le PIB, stagne à 1.1 pour cent en 2001, bien au-dessous de la moyenne de l'OCDE, même si les filiales hongroises de quelques grandes entreprises multinationales des télécommunications et de l'industrie pharmaceutique ont commencé à exploiter des laboratoires de recherche tout en employant de plus en plus de chercheurs locaux<sup>180</sup>. Généralement, les liens entre les établissements publics de R-D et le secteur des entreprises restent peu consistants (voir Papanek, 2000), malgré les améliorations partielles dues aux centres de recherche parrainés par les pouvoirs publics qui associent les universités et l'industrie à leurs travaux.

Devant la faiblesse dénotée par les indicateurs de R-D, les autorités ont décidé de promouvoir plus activement les inventions et innovations nationales. Le programme d'action gouvernemental 2000 pour la science et la technologie a mis en place cinq initiatives de R-D nationale, dont quatre visent à maximiser les atouts comparatifs de la Hongrie sur des segments étroitement ciblés, dans les domaines suivants : recherche pharmaceutique, technologies de l'information et des communications, recherche environnementale et sur les matériaux et biotechnologie. La cinquième initiative consiste à soutenir les recherches sociales contemporaines ayant trait à la cohésion sociale, notamment les études sur les conditions de vie de la minorité ethnique. Pour la mise en œuvre, il est prévu des taux d'amortissement élevés au titre des dépenses de R-D et un financement direct sur deux chapitres du budget central, de manière à offrir des mécanismes d'incitation pour attirer les laboratoires de recherche des sociétés multinationales en Hongrie et à accorder une aide à la R-D aux PME (ministère de l'Éducation, 2000b). Le programme du gouvernement visait à doubler la part de la R-D dans le PIB pour la porter de 0.8 pour cent en 2000 à 1.6 pour cent en 2001. Elle s'est en l'occurrence établie à 1.1 pour cent et les autorités espèrent qu'elle atteindra 1.5 pour cent en 2002 à l'aide de subventions, d'allègements fiscaux et de crédits de l'UE.

En ce qui concerne les ressources humaines pour la recherche-développement, la situation demeure peu satisfaisante. D'après l'Office statistique central, en 2000, la part des personnels hongrois de R-D dans l'emploi total était de 0.6 pour cent – cet indicateur est faible non seulement à l'aune de l'Europe occidentale mais aussi par rapport aux autres économies en transition Membres de l'OCDE. Environ 27 pour cent de ces personnels étaient employés dans les unités de R-D des entreprises, pour la plupart sous contrôle étranger. Pourtant, les entreprises représentaient 41 pour cent des dépenses courantes et 71 pour cent des dépenses en capital<sup>181</sup> – cela montre qu'elles dépensent beaucoup plus pour leur personnel et leurs équipements que les unités de R-D du secteur public à l'Académie des sciences et dans les établissements d'enseignement supérieur. Par ailleurs, les taux de croissance des dépenses de R-D dans le secteur des entreprises ont dépassé ceux observés dans le secteur public ces dernières années. Les unités de R-D du secteur public emploient apparemment un nombre excessif de chercheurs relativement âgés qui perçoivent des salaires plutôt faibles. Afin d'améliorer la situation, le gouvernement a mis au point de nouvelles incitations pour accroître la mobilité des chercheurs entre les universités et le secteur privé.

### **Problèmes du secteur public**

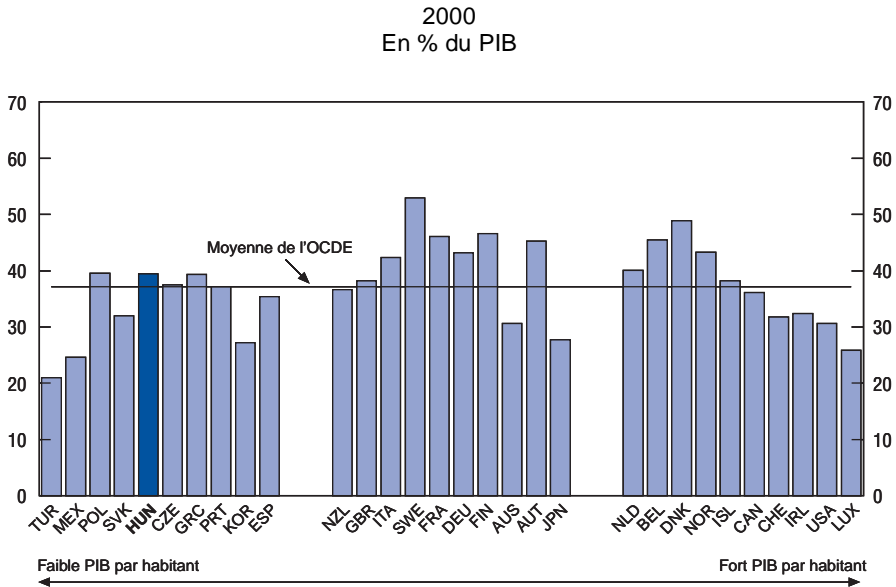
La précédente *Étude* examinait en détail le système fiscal et les effets à long terme du processus de vieillissement sur la sécurité sociale et la croissance économique. Les réformes de la fiscalité et des retraites représentent des enjeux importants pour les perspectives des entreprises hongroises et pour la capacité future de la Hongrie d'attirer les investissements directs étrangers.

### **Perspectives de la réforme fiscale**

Les réformes fiscales en Hongrie apparaissent dictées par le souci d'améliorer encore l'environnement de l'entreprise et par l'engagement d'harmoniser progressivement les réglementations nationales avec celles de l'UE. La pression fiscale globale reste relativement forte (graphique 32), surtout si l'on considère le stade de développement de la Hongrie, et elle dépasse le niveau moyen observé dans le groupe des économies de l'OCDE à bas revenu. La structure d'imposition est décrite au tableau 32. Contrairement à ce qui est le cas en moyenne dans les pays de l'OCDE, en Hongrie les recettes fiscales dépendent beaucoup plus des cotisations de sécurité sociale et des impôts sur la consommation, tandis que les parts respectives des recettes induites par les impôts sur le revenu applicables au capital et au travail et par les impôts sur la propriété demeurent relativement faibles.

La structure d'imposition s'améliore-t-elle dans le sens d'une réduction de la proportion des recettes qui faussent les décisions d'épargne et réduisent les incitations à travailler<sup>182</sup>? Ces dernières années, le gouvernement s'est efforcé de dédommager les employeurs pour la hausse massive du salaire minimum et

Graphique 32. Pression fiscale globale dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE, Base de données analytiques, établie à partir des comptes nationaux.

l'inflation salariale généralement forte en réduisant les cotisations de sécurité sociale, qui sont passées entre 2000 et 2002 de 33 à 29 pour cent du salaire brut, se rapprochant ainsi de la moyenne de l'OCDE. Il serait souhaitable de continuer sur cette voie. La part des impôts sur la consommation dans les recettes totales a baissé depuis 1999, sous l'effet principalement de l'alourdissement automatique de la fiscalité<sup>183</sup> ; cette tendance n'est pas positive, car les impôts sur les biens et les services sont moins susceptibles que les impôts sur le revenu et la propriété de fausser les incitations à l'épargne et au travail, et donc plus à même d'encourager la croissance. Du reste, pour renforcer les perspectives de croissance du pays, les autorités devraient réduire l'utilisation des taux de TVA multiples à des fins de politique sociale<sup>184</sup>. Une action progressive dans ce sens se traduirait par une harmonisation plus étroite des règles de TVA avec l'UE. De même, les droits d'accise sur les alcools et les produits du tabac doivent être progressivement ajustés jusqu'au niveau plus élevé en vigueur dans l'UE, de façon à accroître la proportion des impôts sur la consommation dans les recettes totales. Les autorités sont encouragées à accélérer ce processus tout en réduisant les cotisations vieillesse et maladie aussi rapidement que le permet l'ajustement budgétaire à long terme évoqué ci-dessus. Dans le contexte inédit d'une inflation relativement basse (voir

Tableau 32. **Structure de la fiscalité par catégorie d'impôt**  
1999

	Impôt sur le revenu des sociétés	IRPP	Impôts non ventilables sur les revenus, les bénéfices et les plus- values	Cotisations de sécurité sociale et impôts sur les salaires	Taxes sur les biens et services <sup>1</sup>	Autres taxes, notamment taxes foncières
En pourcentage des recettes fiscales totales						
Australie	15.9	43.3	0.0	6.4	26.5	7.8
Autriche	4.1	22.9	1.9	40.5	27.9	2.6
Belgique	7.9	30.6	0.0	31.7	24.9	4.8
Canada	9.8	38.1	0.9	15.7	24.9	10.6
République tchèque	9.5	12.9	0.0	43.7	31.0	2.9
Danemark	5.9	50.6	1.7	4.8	33.1	3.9
Finlande	9.1	31.9	0.0	25.4	30.7	2.9
France	6.4	17.6	0.0	38.2	27.1	10.8
Allemagne	4.8	25.1	0.0	39.3	27.4	3.5
Grèce	8.7	14.2	3.7	31.4	37.8	4.3
<b>Hongrie</b>	<b>5.9</b>	<b>17.3</b>	<b>0.0</b>	<b>34.0</b>	<b>38.9</b>	<b>3.9</b>
Islande	4.2	34.9	0.0	7.9	45.9	7.1
Irlande	12.1	30.1	0.0	13.3	38.7	5.8
Italie	7.7	26.4	0.6	28.6	27.4	9.3
Japon	12.9	18.5	0.0	37.2	19.2	12.2
Corée	8.9	15.6	0.2	17.4	37.9	19.9
Luxembourg	17.6	18.7	0.0	26.0	26.3	11.4
Mexique <sup>2</sup>	..	..	28.6	17.8	50.0	3.6
Pays-Bas	10.1	15.2	0.0	40.0	27.8	7.0
Nouvelle-Zélande	11.1	41.8	4.7	0.8	36.0	5.6
Norvège	7.6	28.2	0.0	24.5	37.4	2.3
Pologne	7.4	23.1	0.0	28.7	34.4	6.5
Portugal	11.7	16.9	0.2	25.4	41.3	4.5
République slovaque	8.0	12.6	2.7	40.2	32.8	3.6
Espagne	8.0	19.5	0.2	34.8	29.5	7.9
Suède	6.0	35.6	0.0	32.9	21.6	4.0
Suisse	7.2	29.0	0.0	35.6	18.5	9.8
Turquie	7.6	23.8	0.0	18.5	36.1	14.0
Royaume-Uni	10.4	28.8	0.0	17.1	32.6	11.2
États-Unis	8.3	40.7	0.0	23.9	16.1	10.9
<b>Moyenne OCDE</b>	<b>8.8</b>	<b>26.3</b>	<b>1.5</b>	<b>26.1</b>	<b>31.3</b>	<b>7.1</b>

1. Couvre les taxes à la valeur ajoutée ; les chiffres de la Hongrie se réfèrent à 1998.

2. Les impôts sur le revenu des sociétés et des personnes physiques entrent dans les impôts non ventilables.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques* 2001.

les chapitres I et II), il serait souhaitable d'élargir la base d'imposition des revenus des personnes physiques en y intégrant les revenus d'intérêts. Les recettes supplémentaires induites par la taxation des revenus d'intérêts pourraient être utilisées pour financer les allègements compensatoires de la fiscalité des salaires, de manière à améliorer les incitations en faveur de l'emploi.

Le régime hongrois d'imposition du revenu offre un environnement propice au secteur des entreprises. L'impôt légal sur les bénéfiques est linéaire, et à 18 pour cent des gains c'est le plus bas de la zone de l'OCDE, tandis que le taux d'imposition effectif s'est établi à 10-12 pour cent ces dernières années<sup>185</sup>. Les incitations généreuses mentionnées ci-dessus font que les grandes sociétés peuvent obtenir des allègements fiscaux en investissant au-delà des seuils minimums – leurs bénéfiques étant alors exonérés de l'impôt sur les sociétés pendant une période maximale de 10 ans (tableau 30). Les bénéfiques rapatriés sont taxés à des taux compris entre 8 et 20 pour cent, suivant les dispositions prévues par la convention bilatérale pertinente. La facilité d'enregistrement de sociétés offshore en Hongrie offre un autre moyen de minimiser l'impôt sur les bénéfiques ; ces entreprises sont soumises à un impôt de 3 pour cent à peine sous réserve que les ressortissants hongrois forment au moins la moitié des effectifs à tous les niveaux. La rentabilité croissante du secteur des sociétés hongroises en 2000 et 2001 a reposé dans une large mesure sur la vive progression des gains de ces sociétés offshore dans le secteur des services financiers (Bulletin spécial du ministère des Finances, décembre 2001). Cependant, ce régime extraterritorial est contraire au code de conduite de l'UE et figure dans la liste des régimes « potentiellement dommageables » établie par l'OCDE<sup>186</sup>. En 2001, le gouvernement a également contribué à réduire la pression fiscale sur les PME en supprimant un impôt spécial sur le chiffre d'affaires frappant les transactions touristiques, en accélérant les remboursements de TVA et en accordant un crédit au titre de l'impôt sur le revenu égal à 40 pour cent des intérêts versés sur les prêts pour investissement, à concurrence de 6 millions de forints (voir encadré 12).

La faible fiscalité des bénéfiques va de pair avec les cotisations sociales et des taxes sur les salaires relativement élevées. Le coût direct de la main-d'œuvre est augmenté par les contributions suivantes s'ajoutant au salaire brut : retraite (18 pour cent), maladie (11 pour cent, plus une cotisation forfaitaire de 4 500 forints par salarié et par mois), chômage (3 pour cent) et formation (1.5 pour cent). Les employeurs du secteur public sont exonérés des prélèvements au titre de la formation. En outre, tous les employeurs doivent financer 33 pour cent des prestations de maladie. Bien que le taux de cotisation vieillesse ait été abaissé à plusieurs reprises ces dernières années pour revenir de 22 à 18 pour cent, la charge totale des cotisations de sécurité sociale et des taxes sur les salaires demeure lourde. A partir de 2002 le gouvernement autorise les entreprises à utiliser le montant de la taxe de formation pour améliorer les qualifications de leurs propres salariés au lieu de contribuer à un fonds général. Tout en saluant cette initiative, les représentants des entreprises ont souligné que le recouvrement des prélèvements sociaux demeure inefficace ; au lieu de collecter simultanément tous les prélèvements de sécurité sociale et toutes les taxes assises sur les salaires, les autorités continuent d'obliger les employeurs à enregistrer, déclarer et acquitter séparément les cotisations de sécurité sociale, les

cotisations de chômage et les prélèvements au titre de la formation<sup>187</sup>. Compte tenu du regroupement des agences de perception en 2000, il convient de mettre fin aux procédures séparées. Outre la simplification du recouvrement, de nouvelles réductions des taxes sur les salaires contribueraient à abaisser les coûts de main-d'œuvre et entraîneraient une hausse des niveaux d'emploi, étant donné que les taux de compensation sont faibles et que le régime de protection de l'emploi n'est pas trop strict en Hongrie. Les cotisations de sécurité sociale alourdissent le coût du travail et réduisent par conséquent la demande de main-d'œuvre, surtout pour les travailleurs peu qualifiés dont la demande est plus élastique par rapport aux prix. À cet égard, la suppression du prélèvement forfaitaire d'assurance-maladie, qui s'élève à 9 pour cent du salaire minimum, stimulerait tout particulièrement l'emploi de travailleurs peu qualifiés.

### **Où va la réforme des retraites ?**

La précédente *Étude* décrivait l'évolution de la réforme des retraites en Hongrie au cours des dernières années. Pour résumer, la réforme de la sécurité sociale de 1998 visait à améliorer la viabilité du système public de retraite en renforçant les effets positifs d'un relèvement progressif de l'âge légal de la retraite jusqu'à 62 ans, qui avait été décidé auparavant. Le système par répartition traditionnel était remplacé par un régime obligatoire à deux piliers, avec l'entrée en vigueur progressive d'un système d'indexation ajustant les prestations en fonction de la moyenne des hausses des salaires et des prix à la consommation. En l'occurrence, l'âge de la retraite a continué de croître comme prévu et atteint aujourd'hui 62 ans pour les hommes et 58 ans pour les femmes<sup>188</sup>. Le second pilier, constitué de fonds de pension obligatoires mais gérés par le secteur privé, a été mis en place, mais contrairement à ce qui était prévu, en 2001 le gouvernement n'a pas relevé de 6 à 8 pour cent la part des cotisations du régime de répartition affectée aux comptes individuels d'épargne-retraite. L'incidence financière de cette décision a été atténuée par le nombre beaucoup plus élevé que prévu de travailleurs âgés qui ont adhéré volontairement aux fonds du deuxième pilier. De plus, les autorités ont réduit beaucoup plus qu'on ne le prévoyait les cotisations patronales de retraite, qui sont passées de 22 à 18 pour cent du salaire brut entre 2000 et 2002. La nouvelle formule d'indexation a été adoptée en 2001, mais l'augmentation effective des pensions a dépassé de 3 points de pourcentage le montant légal ; le gouvernement a annoncé un dépassement identique pour 2002. À plus long terme, les engagements de l'État au titre des retraites publiques risquent d'augmenter fortement, même si, d'après les prévisions, la progression des pensions au cours de la période 2001-02 ne devrait être que légèrement supérieure à celle du salaire moyen.

Le gouvernement a récemment décidé de transformer progressivement le système par répartition en un système à cotisations définies théoriquement et

d'autoriser les participants aux fonds du second pilier étant autorisés à transférer toutes leurs cotisations de retraite au premier pilier (par répartition) jusqu'à fin 2002. La suppression du caractère obligatoire du second pilier et la garantie publique accordée aux prestations de retraite minimum produites par les fonds de pension du second pilier avaient pour but d'inciter les travailleurs âgés qui avaient adhéré aux fonds du second pilier malgré leurs chances limitées de pouvoir accumuler des cotisations suffisantes à revenir au système par répartition<sup>189</sup>. Certains calculs montrent qu'un système à cotisations théoriquement définies pur ne serait pas moins performant sur une période de 50 ans, à condition que le taux d'intérêt théorique soit égal au taux de croissance du PIB, mais les risques politiques associés sont plus grands et il n'y aurait pas d'effets bénéfiques sur les marchés de capitaux (Rocha et Vittas, 2001). De plus, la « concurrence » prochaine entre les gestionnaires privés des fonds de pension du second pilier et le système par répartition réformé pourrait compromettre sérieusement la capacité des fonds de verser à la première vague de pensionnés, vers 2015-20, ne serait-ce que les rentes minimales fixées par la législation initiale sur les retraites<sup>190</sup>.

Dans la précédente *Étude* de l'OCDE sont exposés un certain nombre d'arguments appuyés par des simulations numériques selon lesquels le gouvernement devrait rétablir à son niveau initial le montant des cotisations au second pilier. En particulier, la réforme initiale des pensions se fondait sur un scénario de croissance de la productivité et de l'emploi qui comporte un certain nombre de risques négatifs. Pour minimiser ces risques, les autorités ont été encouragées à relever la cotisation de sécurité sociale individuelle qui est affectée au compte individuel d'épargne-retraite, pour la porter à 8 pour cent du salaire brut contre 6 pour cent actuellement. Si cette mesure n'est pas prise, l'avantage comparatif inhérent à un démarrage rapide de la réforme des pensions sera perdu. Dans le contexte de l'adhésion à l'UE<sup>191</sup>, on comprend que les autorités redoutent l'impact à court terme d'une augmentation des cotisations aux comptes individuels sur le déficit public constaté, mais l'effet à long terme serait bénéfique.

La dernière *Étude* a également souligné que le niveau d'emploi particulièrement faible de la population âgée compromet la viabilité du système hongrois de sécurité sociale. Le taux d'emploi des personnes âgées a commencé de s'améliorer ces dernières années<sup>192</sup>, mais il reste très inférieur à la moyenne de l'OCDE. Afin d'encourager ce redressement très souhaitable, le gouvernement a décidé que les pensions de vieillesse seront totalement exonérées d'impôt à partir de 2002. Cette mesure améliore les incitations à travailler chez les retraités, car elle réduit le taux d'imposition marginal sur les revenus du travail, et elle est susceptible de stimuler davantage la croissance de leur activité économique.

## Notes

1. La balance courante sur la base des engagements est une estimation du Secrétariat de l'OCDE. Les statistiques hongroises sur la balance des opérations courantes sont établies sur la base des paiements nets. Afin de faciliter les comparaisons à l'échelle internationale, ces indicateurs sur la base des paiements nets ont été ajustés selon la pratique courante consistant à comptabiliser les bénéfices réinvestis comme des entrées de capitaux.
2. En termes de parité de pouvoir d'achat.
3. Le taux de chômage est relativement bas mais le taux d'activité de la population d'âge actif est encore plus faible en comparaison des autres pays – il se situe effectivement à l'avant-dernier rang des pays de l'OCDE. En 2000 et 2001, la proportion de la population exerçant un emploi en Pologne est tombée au niveau de la Hongrie, mais essentiellement en raison du taux de chômage exceptionnellement élevé (18 pour cent en Pologne contre 6 pour cent en Hongrie). Le taux d'activité en Pologne reste bien supérieur à celui de la Hongrie.
4. En décembre, l'indice composite, largement utilisé, de la confiance des entreprises et des consommateurs du GKI Co s'est inscrit en hausse, sous l'effet d'une amélioration régulière des anticipations des ménages et d'une légère reprise de la confiance des entreprises.
5. Selon les calculs du Secrétariat de l'OCDE, l'écart entre la production effective et la production potentielle serait d'environ -0.2 pour cent en 2001, le taux de croissance potentielle étant estimé à 4 pour cent par an (voir encadré 1). Cette estimation de la croissance potentielle révisé légèrement à la baisse les chiffres antérieurement obtenus (OCDE 2000a, Hviding, 1999).
6. Communication des autorités hongroises. Le taux d'utilisation des capacités estimé par la société KOPINT-DATORG affiche une tendance baissière. Il était de 81 pour cent au premier trimestre 2001, de 80 au deuxième trimestre, et de 79 pour cent aux troisième et quatrième trimestres. Ces chiffres ne sont pas ajustés ; correction faite des variations saisonnières, la baisse serait plus accusée.
7. Sur la base de statistiques établies sur la base d'enquêtes auprès des entreprises, de l'évolution des taux d'intérêt et de la hausse des prix à la consommation.
8. Salaires bruts moyens conformément à la méthodologie du SCN.
9. L'amplitude réelle de cette augmentation est sujette à controverse, en raison d'incertitudes statistiques. Voir chapitre IV.
10. Le plus important de ces ajustements concerne l'effet des augmentations du salaire minimum. La Banque centrale estime que le relèvement du salaire minimum en 2001 ne représente guère plus qu'une officialisation des paiements « au noir », et qu'il ne



s'est pas nécessairement traduit par une augmentation des salaires effectivement versés. L'indice de la Banque centrale prend également en compte les effets des changements de la composition sectorielle et structurelle de l'emploi et la variation du nombre de jours ouvrés.

11. Ce mécanisme a été officiellement supprimé le 1<sup>er</sup> octobre 2001, mais il n'était plus opérationnel depuis le 4 mai 2001, date à laquelle la marge de fluctuation avait été élargie.
12. Comme les exportations hongroises sont largement tributaires des réseaux d'achat des grandes entreprises bénéficiaires d'IDE, le décalage entre l'évolution de la compétitivité et les performances à l'exportation risque de s'accroître. Les indicateurs de l'évolution de la part des exportations de la Hongrie sur les marchés internationaux font apparaître une décélération d'ampleur variable selon les méthodes de calcul utilisées. Selon le Secrétariat de l'OCDE, qui prend pour référence la structure des échanges en 2000, les performances hongroises sont restées positives au premier semestre 2001 à un taux de 0.7 pour cent, alors qu'au cours des semestres précédents les gains de part de marché étaient supérieurs à 10 pour cent (pour calculer les performances à l'exportation, on rapporte la croissance des exportations à celle des marchés d'exportation).
13. L'élasticité-salaires de la demande de main-d'œuvre aurait atteint -1.0 en 1999 sur le marché des travailleurs hautement qualifiés (contre -0.6 en 1996), et -1.8 en 1999 pour les faibles qualifications (contre -1.5 en 1996). Voir Köllö (2001b).
14. Le nombre de travailleurs à temps partiel dans le secteur privé a augmenté de 23.4 pour cent (pour s'établir à 117 000) en 2001, alors que le nombre de travailleurs à temps plein diminuait de 1.2 pour cent. Toutefois certains de ces changements pourraient n'être qu'apparences, dans le but de réduire le poids des charges sociales. Dans le secteur public, le nombre de travailleurs à temps partiel s'est accru de 6.1 pour cent pour s'établir à 40 000 en 2001.
15. Les tendances récentes peuvent s'expliquer en partie par le découragement des travailleurs peu qualifiés qui ne parviennent pas à trouver un emploi au nouveau salaire minimum. Il est également possible que le relèvement du salaire minimum ait entraîné une augmentation de l'emploi dans le secteur informel de l'économie, sous des formes qui ne sont pas visibles au niveau des taux officiels d'activité, bien que l'on n'ait pas de preuves tangibles à l'appui de cette hypothèse. Les autorités estiment que le secteur informel représente environ 20 pour cent du PIB et d'après certaines recherches récentes, ce taux a tendance à s'élever (Toth et Sik, 2001). Voir également Government of Hungary and European Commission (2001), page 5. Enfin, les obligations plus strictes d'inscription ont pu décourager les ayant droit disposant d'autres sources de revenu suffisantes.
16. Pour plus de détails, voir la précédente *Étude économique*. La différence entre le déficit commercial (net) ajusté calculé sur la base des statistiques douanières et le déficit des échanges de marchandises sur la base de la balance des paiements s'est sensiblement réduite en 2001. Les statistiques des douanes étant plus détaillées et se prêtant mieux à l'analyse économique, la Banque nationale de Hongrie a décidé de remplacer à compter de 2003 ses données sur les échanges de marchandises établies sur la base des paiements par des données établies sur la base des statistiques douanières.
17. Alors que si l'on faisait le calcul sur la base du fait générateur, comme c'est le cas dans les autres pays de l'OCDE, les revenus d'IDE seraient d'abord comptabilisés

- comme des sorties de revenus d'investissements, puis recomptabilisés comme des entrées de capitaux.
18. Bien que ce facteur soit sans doute moins pertinent en Hongrie en raison du régime fiscal favorable.
  19. La monnaie ne pouvait pas s'apprécier de plus de 2.25 pour cent par rapport à son taux de référence, qui était dévalué quant à lui de 0.2 pour cent par mois.
  20. En 2001, les entrées de capitaux non sensibles aux taux d'intérêt (qui comprennent les bénéficiaires non distribués des entreprises à participation étrangère et l'investissement direct net) se sont montées à 4.4 milliards d'euros sur l'année, tandis que les investissements de portefeuille s'établissaient à 1.7 milliard d'euros, les autres investissements enregistrant quant à eux une sortie nette de 3.3 milliards d'euros.
  21. Étant donné la position de demandeur net du secteur des administrations publiques, la BNH achète tous les jours des devises sur le marché, par tranches de même montant, et elle publie le détail de ces opérations. Le gouvernement ayant adopté une nouvelle stratégie de gestion de la dette, le conseil de la politique monétaire de la BNH a décidé au mois de novembre de suspendre ces achats quotidiens à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002.
  22. D'après les estimations de la Banque centrale, le taux de change exerce une influence directe sur plus d'un tiers du panier de l'IPC, et il en affecte aussi indirectement une fraction supplémentaire de 20 à 30 pour cent.
  23. Il s'agit de l'écart de rendement annuel entre les taux implicites à terme tel qu'il est expliqué à la note 1 du graphique 16.
  24. Ces taux à moyen terme exceptionnellement favorables reflètent peut-être aussi l'existence d'une demande « excédentaire » de la part des investisseurs internationaux qui cherchent à diversifier leurs placements sur le marché étroit des actifs en forint.
  25. La Banque centrale reste néanmoins prête à intervenir en cas d'entrées exceptionnelles de capitaux, ce qui pourrait, le cas échéant, rendre nécessaires de nouvelles opérations de stérilisation.
  26. La mesure de la croissance du crédit est affectée d'un biais par défaut qui n'explique qu'une partie de la décélération récente. Le stock de crédit en devises en fin d'exercice étant actualisé en forints, alors que la monnaie s'est appréciée en 2001, le flux de crédit, mesuré par la différence entre les stocks en début et en fin d'année, ne reflète pas entièrement l'expansion du crédit au cours de la période.
  27. Dans le régime de parité à crémaillère, le coût des crédits en forints était plus élevé que celui des crédits en devises. En outre, l'appréciation du taux de change à l'intérieur de la marge élargie s'est traduite par un bénéfice financier exceptionnel dans le bilan des entreprises. Toutefois, pour les entreprises dont les positions ouvertes en devises ne jouent pas un rôle de couverture, le nouveau régime se traduit par une nette aggravation du risque de change. Face à ce changement de situation, la réaction des emprunteurs est ambiguë. D'une part, la proportion des emprunts en devises a quelque peu diminué, signe d'une volonté de limiter les positions ouvertes, mais de l'autre, les entreprises sont toujours aussi peu disposées à couvrir ces positions sur le marché à terme – et ce malgré la multiplication des actifs de couverture proposés par les banques commerciales ou disponibles sur le marché boursier.

28. La libéralisation des opérations en capital est arrivée à son terme en juillet 2001 avec la suppression des dernières restrictions applicables aux transactions à terme et sur instruments dérivés libellés en devises.
29. Dans une étude comparative portant sur cinq pays d'Europe centrale, l'écart d'inflation d'équilibre est estimé à un niveau du même ordre (1-3 pour cent) (FMI, 2001*a*). Sur la base des taux à terme, il semble que les marchés financiers tablent quant à eux sur un écart d'inflation plus faible à moyen terme vis-à-vis de la zone euro.
30. Si des hausses de prix soutenables (équilibrant les prix relatifs) s'avèrent impossibles (problème qui n'a pas été envisagé lors de la conception des institutions monétaires européennes, car le potentiel de rattrapage de la productivité et d'équilibrage des prix était alors plus faible dans d'autres pays candidats à l'adhésion tels que l'Espagne, la Grèce et le Portugal), les autorités hongroises devront peut-être alors recourir à des mesures purement formelles et temporaires pour réduire artificiellement l'inflation (par exemple retarder encore un peu plus des ajustements de prix réglementés, abaisser provisoirement les impôts indirects ou organiser ponctuellement un ralentissement de l'activité) afin de satisfaire aux critères d'entrée dans la zone euro.
31. Les élections législatives auront lieu en avril 2002 et les élections municipales sont prévues à l'automne de la même année.
32. Le ralentissement de la croissance du PIB, à 3.8 pour cent en 2001 et 3.5 pour cent en 2002, devrait entraîner une dégradation supplémentaire du solde budgétaire de 0.1-0.25 pour cent du PIB par le biais des stabilisateurs automatiques. D'après les estimations dont on dispose, 50 pour cent de la relance effectivement opérée par voie budgétaire ne se répercutent par sur le PIB intérieur en raison de la fuite des revenus vers l'étranger dont pâtit la petite économie ouverte de la Hongrie.
33. Voir gouvernement de la Hongrie (2001).
34. Ainsi, le programme de construction d'autoroutes, d'un coût de deux milliards de dollars, est financé hors budget par la Banque hongroise de développement (MFB). Voir chapitre III.
35. La revalorisation des pensions repose sur la formule d'indexation suivante (dite « formule suisse ») :  $P(t) = \frac{1}{2}IPC(t) + \frac{1}{2}W(t)$ , où  $P(t)$  correspond au pourcentage d'augmentation de la prestation l'année  $t$ ,  $IPC(t)$  représente le taux d'inflation annuel moyen et  $W(t)$  est le pourcentage de croissance des gains moyens nets.
36. Malgré un niveau de qualifications assez élevé, un grand nombre de ces personnels étaient encore rémunérés au salaire minimum au début de 2001. Toutefois, vu l'ampleur des effectifs concernés, ce rattrapage représente un coût particulièrement lourd pour le budget (voir chapitre III).
37. Voir gouvernement de la Hongrie (2001).
38. Un nouveau programme économique de préadhésion sera soumis à la CE en août 2002.
39. Après déduction de la contribution hongroise au budget de l'UE.
40. Voir les estimations de la Banque centrale à l'encadré 3.
41. Selon les estimations de l'OCDE, le déficit public dans l'optique de la SCN serait passé de 3 pour cent du PIB en 2000 à 5.2 pour cent en 2001 et devrait atteindre 5.5 pour cent en 2002.

42. Pour cette comparaison, on utilise les dépenses primaires courantes de préférence aux dépenses primaires totales dans la mesure où la formation de capital du secteur public n'est pas prise en compte de la même manière dans les comptes des administrations publiques des différents pays – selon l'organisation des services d'intérêt public.
43. On dispose pour l'année 1995 d'informations internationalement comparables sur les dépenses fonctionnelles dans l'ensemble de la zone de l'OCDE.
44. Les subventions de prix concernent pour l'essentiel les chemins de fer et les services d'autobus à longue distance ainsi que le complément du ticket modérateur pour les produits pharmaceutiques (les prix payés par les consommateurs sont inférieurs aux sommes reçues par les laboratoires pharmaceutiques). Il convient de mentionner que des transferts analogues peuvent prendre des formes moins transparentes dans d'autres pays, du fait notamment de péréquations tarifaires à l'intérieur des sociétés publiques et des caisses d'assurance, et qu'ils n'apparaissent pas toujours dans les comptes des administrations publiques.
45. Notamment dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des pensions.
46. 20.3 pour cent de l'emploi total sans les entreprises publiques et 25.1 pour cent avec elles. Selon les données disponibles, la part de l'emploi des administrations publiques dans l'emploi total est de l'ordre de 12 à 15 pour cent dans la plupart des pays, à quoi il faut ajouter en moyenne 2 à 3 points de pourcentage du fait de l'emploi dans les entreprises publiques (sauf en République tchèque où l'emploi des entreprises publiques représente 7 pour cent de l'emploi total).
47. Polackova *et al.* (1999).
48. La Loi de finances publiques de 1992, son Amendement de 1996 et le Décret gouvernemental pour la rationalisation des finances publiques de 2000 ont donné leur forme actuelle aux procédures et aux institutions budgétaires.
49. Voir FMI (2001b).
50. Il s'agit d'organisations assurant des services spécialisés, notamment des jardins d'enfants, des écoles, des cliniques, les services d'enlèvement des ordures ménagères, etc.
51. On ne dispose de calculs actuariels des risques que pour les garanties aux institutions financières publiques.
52. Toutes les banques à l'exception de deux ont été privatisées et les entreprises industrielles et commerciales encore contrôlées par le gouvernement représentent 5 pour cent de l'emploi total.
53. La rubrique « prêts et remboursements » inscrite dans les comptes de clôture du budget 1999 était nulle.
54. Selon les calculs de l'Office statistique central, la consommation de capital fixe en 2000 aurait été de 556 milliards de forints, soit 4.2 pour cent du PIB. Le FMI avait précédemment estimé le taux d'amortissement économique du stock de capital public à 3 pour cent par an.
55. En 2000, le Service du développement territorial de l'OCDE a estimé que les investissements des collectivités locales restaient inférieurs aux taux de remplacement.
56. Conformément au système de comptabilité nationale (SCN) et aux règles spécifiques européennes dans le cadre des normes du système européen des comptes (SEC 95).

57. Elles sont de deux ordres : les arriérés fiscaux (impôts déclarés mais non versés) et la fraude fiscale (impôts attendus mais non déclarés). Le ministère des Finances a lancé un projet pour l'estimation et le contrôle de ces deux sources de pertes fiscales – on ne dispose d'aucun chiffre à ce sujet pour le moment. Les comptes établis dans l'optique de la trésorerie se caractérisent à cet égard par une certaine prudence dans la mesure où ils évitent d'enregistrer les impôts non payés comme recettes (potentiellement fictives).
58. Les notifications budgétaires à l'Union européenne accéléreront probablement ces efforts, dans la mesure où elles devront être faites conformément aux normes SEC 95. La Hongrie a déjà soumis à l'UE au printemps 2001 des prévisions budgétaires provisoires établies dans l'optique de l'exercice, et une nouvelle série de chiffres est prévue pour le printemps 2002. En revanche, on n'envisage pas encore d'utiliser la comptabilité sur la base de l'exercice pour les documents budgétaires internes.
59. On ignore la distribution finale et l'incidence de ces transferts aux transports et à l'industrie pharmaceutique entre les entreprises et les ménages qui bénéficient de transports publics et de produits pharmaceutiques à moindre prix.
60. L'efficacité du processus suppose l'exécution correcte et en temps voulu des différentes étapes. Lors des derniers exercices budgétaires, certaines de ces étapes ont dû être supprimées (le champ couvert par certains documents budgétaires ne correspondait pas au projet initial). Ces insuffisances peuvent être considérées comme des problèmes de démarrage.
61. Sur l'importance de cet élément du processus budgétaire, voir P. Atkinson et P. Van den Noord (2001) ainsi que OCDE (2001a).
62. En 2000 par exemple, pour les besoins du budget 2001-2002, le Parlement n'a pas discuté le cadre macroéconomique puisqu'il n'avait pas approuvé les directives budgétaires. Le gouvernement a décidé de conserver les directives établies pour le budget 2000.
63. Faute de quoi, si l'on en juge d'après l'expérience de bon nombre de pays et sauf en situations extrêmes de crise, les déplacements de ressources se heurtent à une forte résistance du monde politique et de la collectivité. Si les propositions de déplacement de ressources sont perçues comme « temporaires » à l'intérieur d'un budget annuel à court terme, la résistance peut être renforcée et les réformes risquent de marquer le pas.
64. Selon des estimations du ministère des Finances en 2001, les dépenses obligatoires *au sens intermédiaire* (non compris les dépenses de santé, les pensions vieillesse, les transferts sociaux, les subventions aux transports et à l'industrie pharmaceutique et le service de la dette, mais non compris les traitements des fonctionnaires) représentaient cette année-là 53 pour cent des dépenses des administrations publiques. Si l'on exclut les dépenses de santé et les subventions à l'industrie pharmaceutique, le pourcentage tombe à 45 pour cent.
65. En décembre 2000, le gouvernement a annoncé une augmentation supplémentaire exceptionnelle de 2,6 pour cent des pensions vieillesse. Une augmentation analogue de 1,5 pour cent a été également accordée en décembre 2001. La loi autorise ces deux augmentations : les pensions doivent être augmentées en novembre (avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier de la même année) si les anticipations concernant la hausse de l'IPC et des salaires nets pendant l'année en cours dépassent d'au moins 1 pour cent les prévisions utilisées dans le calcul du taux de progression des pensions au début de l'année. C'est ce qui s'est produit tant en 2000 qu'en 2001.

66. Les dépenses de santé sont en fait rationnées, et leur niveau dépend des ressources budgétaires disponibles. Du point de vue économique, elles ne sont donc pas exogènes mais endogènes pour le budget. Voir Orosz et Burns (2000).
67. Si les prix réglementés des produits pharmaceutiques augmentent, des pressions à la hausse s'exercent sur les subventions à l'industrie pharmaceutique.
68. Différents scénarios sont examinés par le ministère des Finances mais non par le Parlement.
69. Un autre scénario disponible dans le programme économique préparé en vue de l'accession n'était pas sensiblement différent des prévisions de référence.
70. Les élasticités des entrées et des sorties budgétaires par rapport à l'inflation sont asymétriques en Hongrie et se traduisent par des plus-values fiscales nettes. L'inflation ayant une incidence plus forte que prévu sur la pression fiscale effective, quelle que soit la croissance de la production, la prévisibilité des résultats budgétaires s'en trouve affaiblie.
71. Les recettes propres, notamment les redevances d'utilisation, des institutions budgétaires centrales et locales peuvent couvrir dans certains cas jusqu'à 30 ou 40 pour cent de leurs dépenses.
72. Le Décret du gouvernement de l'automne 2000 sur la réorganisation du Trésor public a créé trois nouveaux organismes : un Bureau des finances publiques qui a repris la plupart des fonctions du Trésor, un Bureau de gestion financière, et une Agence chargée de la gestion de la dette publique. Cette Agence avait été créée dès 1996 mais elle a été réorganisée en 2001 et transformée en société anonyme (vraisemblablement pour lui laisser plus de souplesse au niveau du financement, de l'embauche et de la gestion du personnel).
73. ... et peut-être l'installation de ménages (OCDE, 2001f).
74. Banque mondiale (2000a).
75. Les initiatives dans ce sens sont une façon de répondre aux besoins du marché mais les autorités devraient veiller en permanence à trouver le juste équilibre entre les incitations à l'investissement privé et les intérêts des usagers.
76. Par le biais de la Loi de 1990 sur les collectivités locales.
77. La moitié des municipalités ont donc une population inférieure à 1 000 personnes, et 300 d'entre elles (10 pour cent de l'ensemble des municipalités) comptent moins de 200 habitants. La forte différence entre le nombre moyen et le nombre médian d'habitants s'explique par le poids de la municipalité de Budapest où vivent 18 pour cent des habitants du pays.
78. Par exemple, en France et en République tchèque, la population moyenne des municipalités est plus faible qu'en Hongrie.
79. La concurrence pour l'obtention de *marchés* reste en principe possible dans le domaine des services locaux qui sont des monopoles naturels. Cette concurrence est assurée grâce à des appels d'offres pour l'obtention de concessions de services publics de durée limitée. Néanmoins, l'organisation de ces appels d'offres exige des capacités développées de gestion (les municipalités doivent ainsi établir des contrats qui prennent en compte à la fois la protection des investisseurs contre les risques commerciaux et la protection des consommateurs contre les prix abusifs).

80. La seule incitation financière mineure qui pourrait pousser les municipalités à constituer des associations pour l'offre conjointe de services, est l'augmentation de 1 pour cent des subventions de l'administration centrale.
81. Un niveau supplémentaire a été récemment créé pour la mise en œuvre de la politique régionale : pour veiller à ce que la politique régionale du pays soit conforme aux exigences de l'UE et puisse bénéficier des fonds structurels, sept régions statistiques ont été créées en 1996 (niveau NUTS2) mais elles n'ont pas de véritables compétences administratives.
82. La Cour des comptes est effectivement chargée de vérifier la gestion financière des quelque 3 200 collectivités locales, du point de vue de la légalité, de l'opportunité et – théoriquement – de l'efficacité. Outre les différents audits individuels, la Cour des comptes présente aussi chaque année au Parlement une évaluation générale de la gestion financière des collectivités locales. Elle n'est cependant pas en mesure de réaliser près de 3 200 audits chaque année, et d'effectuer notamment des analyses de performance et d'efficacité. Pour renforcer le contrôle financier, la Loi de 1995 sur les collectivités locales a prévu des audits externes indépendants. Les comtés, les villes ayant des droits comparables à ceux d'un comté, la capitale, les districts de Budapest, ainsi que toute collectivité locale dont les dépenses sont supérieures à 100 millions de forints et ayant des prêts ou des crédits en cours, sont tenus de nommer un auditeur. Conformément à la loi, les municipalités doivent procéder à un contrôle financier interne, mais seules quelques collectivités locales ont les connaissances techniques ou les moyens d'y procéder de manière efficace. La réalisation de tels audits devrait permettre à l'avenir aux municipalités de contracter plus facilement des emprunts sur le marché des capitaux, ce qui devrait les inciter à se conformer plus strictement à la loi. Conscientes de la faiblesse de leur capacité d'audit interne, certaines collectivités locales ont créé des associations pour coopérer dans ce domaine.
83. Sauf dans des cas particuliers dans lesquels interviennent des secrets d'État.
84. Un groupe de travail composé de représentants du Service public d'audit, du ministère des Finances, de la Banque centrale et d'autres organes publics examine actuellement les moyens d'améliorer encore la qualité des comptes de la dette publique. On envisage notamment de suivre l'évolution du coût de la dette davantage dans l'optique de l'exercice, de définir des principes concernant la comptabilisation de la dette publique en valeur nominale ou en valeur de marché, et de convertir les engagements libellés en devises dans le cadre d'un système de taux de change flottant. Une question tout aussi importante qu'il convient de préciser et sur laquelle il n'a guère été fait de progrès est le suivi des engagements totaux des institutions quasi budgétaires hors budget (notamment le holding public APV, la banque de développement MFB et la compagnie de chemins de fer MAV) dont les engagements financiers et autres sont en fait couverts par les administrations publiques. La prise en compte insuffisante des dépenses de ces établissements dans le budget général entraîne des lacunes dans le suivi de la dette publique totale.
85. Un cadre budgétaire à moyen terme est établi dans le contexte du programme économique de préadhésion soumis à la Commission européenne, mais il ne s'inscrit pas dans les travaux nationaux.
86. Selon les estimations du gouvernement, le coût total de la mise en conformité avec les réglementations environnementales de l'UE serait de l'ordre de 1 820 milliards de forints sur la période 2000-15, dont 470 milliards pour la seule période 2010-15, soit

- un coût annuel total égal à 0.8 pour cent du PIB pendant la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle (2000-09).
87. Les différences régionales semblent s'être aggravées dans le passé récent, du fait de la « municipalisation » des services publics alors que les bases d'imposition locale ne sont pas uniformes.
  88. L'état de santé de la population laisse actuellement à désirer et il s'est dégradé à de nombreux égards. La Hongrie se situe de ce fait au dernier rang des classements de l'OCDE. Voir OCDE *Éco-Santé*, 2001.
  89. Selon plusieurs indicateurs, la minorité tzigane, qui représente entre 5 et 10 pour cent de la population, est à la traîne dans différents domaines du développement social. En particulier, le niveau d'instruction et les résultats sur le marché du travail des membres de ce groupe sont extrêmement préoccupants. Seul 1.6 pour cent des Tziganes obtiennent un diplôme d'enseignement secondaire contre 23.8 pour cent pour les autres groupes de la population, et 0.24 pour cent d'entre eux obtiennent un diplôme universitaire contre 9.45 pour cent. Le taux de non-emploi des Tziganes atteindrait 70 pour cent. Voir US Department of State (2002). Voir aussi Banque mondiale (2000a).
  90. L'objectif du gouvernement est de faire en sorte que le système public de R-D, hérité d'une brillante tradition scientifique, réponde mieux aux besoins du marché, grâce à une augmentation du financement conjoint (privé/public) des projets de recherche. Le gouvernement vise à doubler la part des dépenses de R-D dans le PIB, pour la porter de 0.8 pour cent à 1.6 pour cent au début des années 2000. Ceci suppose un renforcement des facilités publiques de recherche, notamment d'équipement, et une amélioration de la qualité du personnel.
  91. Lors de son accession à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord en 1998, la Hongrie s'est engagée à porter ses dépenses militaires de 1.5 à 1.8 pour cent du PIB pendant les années 2000.
  92. Celles-ci n'ont pas été transférées au secteur marchand. Elles sont encore exploitées par des entreprises qui appartiennent exclusivement à l'État ou à des collectivités locales.
  93. Un exemple particulièrement révélateur est l'autoroute nationale M1, principale autoroute entre Budapest et l'Europe occidentale (voir encadré 10).
  94. Communication des autorités hongroises à l'OCDE.
  95. Voir Banque mondiale (1999), FMI (2000).
  96. L'exercice des droits des actionnaires en matière d'information et de gouvernement d'entreprise au sein de la MFB est, selon le statut spécial de cette institution (paragraphe 13), la prérogative du « ministre désigné par le gouvernement ». Cette tâche a été redistribuée à plusieurs reprises dans le passé entre différents ministères, et est actuellement exercée par le ministre qui dirige le Cabinet du Premier ministre (MEH). Les autres ministères obtiennent les informations avec retard : « Le détenteur des droits d'actionnaire » rend compte au cabinet des activités menées sur douze mois avant le 30 juin de l'année suivante. Du fait de cette réglementation, le gouvernement n'exerce aucun contrôle sur les activités de la banque.
  97. Voir *Financial Times* (2001).
  98. 57 pour cent des 500 entreprises industrielles et commerciales interrogées en mai 2001 ont estimé que le Plan Szechenyi contribuait à la croissance économique à long terme et au dynamisme du pays.



99. Voir par exemple la discussion de la méthode Partenariat public-privé pour le développement des infrastructures dans le document destiné au Groupe de travail n° 1 de l'OCDE (2002*b*).
100. On trouvera dans OCDE (2001*b*) le détail des résultats des tests dans différentes disciplines en 1995 et 1999.
101. Programme pour le suivi international des acquis des élèves, Voir OCDE (2002*a*).
102. Lors d'une consultation avec des experts du ministère de l'Éducation, il est apparu que les autorités avaient parfaitement conscience du problème.
103. Les élèves hongrois sont le groupe où l'écart type des résultats a le plus augmenté (de 6 points) entre 1995 et 1999. Voir OCDE (2001*b*).
104. Lorsque les municipalités locales sont de taille trop réduite pour accueillir une école secondaire, ce sont les comtés qui en assurent le financement et la gestion.
105. La plupart de ces nouvelles institutions ont été créées par des fondations dépendant de groupes civils, ethniques et religieux. Elles reçoivent les mêmes subventions de l'administration centrale que les écoles municipales, subventions qu'elles complètent par leurs ressources propres. En 2001, elles représentaient 6.5 pour cent des établissements scolaires et accueillaient 5.2 pour cent des élèves au niveau du primaire (8<sup>ème</sup> année) et, au niveau du secondaire, 17.4 pour cent des établissements et 10.1 pour cent des élèves.
106. Voir OCDE (2001*e*).
107. OCDE (2001*e*).
108. Des subventions supplémentaires sont offertes aux établissements d'enseignement qui participent à ces efforts. Dans le même temps, les écoles primaires et secondaires désireuses de conserver leurs programmes initiaux d'enseignement peuvent le faire si elles satisfont au contrôle de qualité des autorités nationales et si elles reçoivent leur agrément.
109. En principe, les coûts scolaires moyens qui sont pris en compte pour déterminer le niveau des subventions normatives peuvent être calculés sur la base des pratiques optimales en matière d'enseignement. L'application de ce principe suppose que l'on connaisse dans le détail les dépenses liées à des contextes géographiques et sociaux différents (et à des types différents de groupes d'élèves).
110. Des bases nationales de données concernant les programmes d'enseignement, les pratiques et les matières enseignées ont été mises au point et constituent d'utiles instruments de référence. Leur utilisation effective dépend des incitations et des aptitudes des directeurs d'écoles et des enseignants.
111. La cohorte 15-19 ans d'élèves du secondaire comptait 856 000 membres en 1995 et de 654 000 en 2000.
112. Dans l'enseignement primaire, le nombre moyen d'élèves par enseignant était de 12.1 en 1991, 10.8 en 1996 et 11.2 en 2000. Dans l'enseignement secondaire, les moyennes correspondantes étaient de 14.4 en 1991, 13 en 1996 et 12.4 en 2000.
113. Le pourcentage est supérieur à la moyenne de l'OCDE dans l'enseignement supérieur.
114. Avec des salaires annuels moyens de 10 000 dollars sur la base des parités de pouvoir d'achat pour les enseignants confirmés (15 années d'expérience) du secondaire en 1999, la Hongrie est, avec la République tchèque et la Turquie, le pays qui rémunère le moins les enseignants dans la zone de l'OCDE. Elle est l'un des quatre pays membres où les salaires moyens des enseignants sont inférieurs au PIB par habitant.

115. En 1998, les salaires réels des enseignants du primaire et du secondaire ne représentaient que 64 pour cent de leur niveau de 1990. Une politique de rattrapage, lancée en 1999, leur a accordés une augmentation en termes réels de 7.6 pour cent cette année-là, 3.3 pour cent en 2000, 6.7 pour cent en 2001, et le gouvernement a déjà annoncé une augmentation de 15 pour cent pour 2002. L'objectif déclaré est de compenser d'ici la fin de 2002 l'essentiel des pertes accumulées précédemment.
116. En 1999, la Hongrie était l'un des pays où les établissements scolaires étaient parmi les moins bien équipés en ordinateurs, avec un pourcentage de 48 pour cent alors que la moyenne de l'OCDE était supérieure à 70 pour cent (OCDE, 2000*b*). World Information Technology and Services Alliance (2000) confirme ce retard comparatif de la Hongrie au niveau des TIC dans le secteur de l'éducation ; voir la section sur l'équipement mondial en PC dans le domaine de l'éducation.
117. Des programmes innovants de formation en cours d'exercice ont été lancés par le ministère de l'Éducation. Les subventions financent non pas les organisations existantes de formation d'enseignants mais sont directement versées aux acheteurs de services (écoles et enseignants) qui peuvent travailler avec les établissements de leur choix – y compris de nouveaux prestataires de services à but lucratif (commerciaux). Le ministère de l'Éducation certifie les qualifications acquises de ces organisations privées et leur délivre un agrément pour participer au programme.
118. Jusqu'à ces derniers temps, il était courant que les élèves venant des milieux les plus défavorisés soient orientés vers des voies sans issue, y compris vers des institutions pour enfants mentalement handicapés. En 1999, une modification de la Loi sur l'enseignement public a tenté de réduire ces dérives en augmentant les ressources disponibles pour la solution de ce problème. Aujourd'hui, l'invalidité ne peut être prononcée que par des « Commissions de réintégration » sur la base d'examens complexes. 3.6 pour cent des élèves du primaire sont actuellement inscrits dans des écoles pour handicapés, 82 pour cent d'entre eux présentant un léger handicap mental. Un réexamen est obligatoire pour orienter les élèves vers des établissements normaux lorsque c'est possible.
119. Voir Schreyer et Koechling (2002), p. 4.
120. Une bonne illustration de cette tendance est la décision prise l'année dernière par la société allemande Mannesmann de fermer son unité de production à faible valeur ajoutée d'autoradios en Hongrie et de la délocaliser en Chine. D'autres entreprises multinationales ont quitté la Hongrie depuis 2000, notamment une unité japonaise d'assemblage de cassettes et une cimenterie germano-suisse. Voir G. Jahn, « Global firms leave Hungary », Associated Press, 1<sup>er</sup> janvier 2001.
121. Pour une étude approfondie des facteurs de croissance immédiats, sous-jacents et fondamentaux, voir Australian Productivity Commission (1999).
122. Le processus de privatisation en Hongrie s'est caractérisé par la prédominance de ventes directes de participations majoritaires à des investisseurs étrangers. Cette méthode a favorisé les transferts de savoir-faire et l'adoption de pratiques commerciales internationales exemplaires. Voir Kaminski et Riboud (2000).
123. Néanmoins, la nouvelle loi sur l'électricité n'exclut pas la privatisation ultérieure de MVM.
124. La seule opération de privatisation réalisée par la Banque hongroise de développement à ce jour a été la vente de l'aciérie Salgotarjan à un groupe de dirigeants de cette entreprise en février 2002.

125. La loi 39 de 1995 établit la liste des participations minimales de longue durée de l'État dans plusieurs entreprises. L'État détient encore à l'heure actuelle dans certaines entreprises des participations supérieures au minimum stipulé par la loi ; celle-ci limite par exemple à une action spécifique la participation de l'État dans le conglomérat énergétique à capitaux privés MOL, alors qu'il détient toujours aussi 25 pour cent des actions ordinaires de cette entreprise.
126. La Hongrie a commencé à attirer l'investissement direct étranger plus tôt et plus efficacement qu'aucun autre ex-pays socialiste. Outre sa politique d'incitations financières, sa proximité des marchés occidentaux comme des marchés d'Europe de l'Est et les accords passés avec l'UE, la Hongrie post-socialiste offrait aux investisseurs étrangers un environnement politique stable, une main-d'œuvre relativement qualifiée à un coût modéré, ainsi que des infrastructures satisfaisantes à Budapest et dans le nord-ouest du pays. Dès la deuxième moitié des années 90, les entreprises sous contrôle étranger étaient prédominantes dans les grands secteurs de l'économie, notamment les industries manufacturières, les services publics, les échanges et les services financiers.
127. Bon nombre des conditions nécessaires à d'importants apports d'IDE sont les mêmes que celles qu'exige une forte croissance de la productivité, mais cette dernière ne résulte pas automatiquement des IDE si le pays ne parvient pas à absorber efficacement l'investissement étranger. La Hongrie y est apparemment parvenue dans la mesure où, comme certains pays d'Europe de l'Ouest après la guerre, elle offrait de bonnes conditions de départ pour une croissance à forte intensité de productivité. Voir Doyle *et al.* (2001).
128. L'importance des investissements en installations nouvelles est analysée dans OCDE (1999a) ; voir aussi Antaloczy et Sass (2000).
129. Voir Eltetö (2001a). La part des exportations de haute technologie de la Hongrie vers l'Union européenne a atteint 35 pour cent en 1998, soit bien davantage que celle que de l'Estonie (22 pour cent), de la République tchèque et de la Slovaquie (17 pour cent) et de la Pologne (14 pour cent) ; la part des entreprises bénéficiaires d'IDE dans les exportations manufacturières de la Hongrie s'est élevée à 86 pour cent en 1988, ce qui est bien supérieur aux 50 pour cent enregistrés en République tchèque et en Pologne et aux 35 pour cent de l'Estonie et de la Slovaquie. Voir Eltetö (2001b).
130. Les entreprises à capitaux étrangers sont en général de plus grande taille, mieux capitalisées et plus efficaces que les entreprises hongroises. Hamar (2001) montre cependant que certaines entreprises locales se sont développées de façon très dynamique et ont eu des résultats supérieurs à ceux des entreprises à capitaux étrangers dans certains secteurs industriels.
131. La Hongrie a un système unique en son genre de réglementation simple et libérale des zones franches industrielles qui peuvent être créées autour d'une seule usine. Une entreprise individuelle peut donc créer plusieurs zones franches. Fin 1999, 115 zones franches avaient été créées par 101 sociétés. Voir Antaloczy et Sass (2000).
132. Ce système couvre 31 pays, notamment les membres de l'UE, de l'ALENA et dix candidats à l'Union européenne. La Hongrie l'a rejoint en juillet 1997. Les exportateurs situés dans les zones franches hongroises et utilisant des produits intermédiaires provenant de pays non membres du système de cumul ne peuvent pas se faire rembourser les droits de douane connexes, c'est-à-dire qu'ils n'ont plus d'accès en franchise aux marchés de l'UE, qui représentaient 94 pour cent de leurs ventes à l'étranger en 1997. Kaminski et Riboud (2000), p. 27.

133. Selon le ministère des Affaires économiques, la part des entreprises hongroises en tant que fournisseurs des sociétés locales affiliées aux multinationales est passée de 16 pour cent en 1999 à 21 pour cent en 2000.
134. En 2001, les entreprises opérant dans le secteur des zones franches ont été à l'origine d'un excédent commercial de quelque 3 milliards de dollars. En revanche, les entreprises n'opérant pas dans le secteur des zones franches ont généré un déficit supérieur à 6 milliards de dollars.
135. Ainsi, le plan de rationalisation des activités de Danone en Hongrie s'est heurté à une forte résistance des autorités locales et à des pressions de la part de l'administration centrale. Il apparaît donc que, de même que sur le marché d'origine de la société Danone, la sortie est plus difficile que l'entrée.
136. Le *World Competitiveness Yearbook* 2001 de l'International Institute for Management Development basé en Suisse indique que la Hongrie est en retard sur les économies avancées mais aussi sur l'Estonie et la Slovaquie sur deux points : les pots-de-vin et la corruption dans le secteur public, et la bureaucratie douanière qui nuit à la bonne circulation des biens. Les autorités hongroises ont cependant mis au point un certain nombre de mesures pour accélérer le dédouanement. Des procédures simplifiées ont été adoptées l'an dernier qui permettent un dédouanement local par le transfert électronique de données aux autorités douanières. De plus, il est désormais possible d'utiliser une procédure de dédouanement accélérée (tous les documents douaniers étant remplis en ligne et en temps réel).
137. La Chambre de commerce américaine a fait une enquête auprès de 560 entreprises membres qui ont investi en Hongrie depuis 1989. Cette enquête met en évidence les lacunes de la loi sur les marchés publics : les soumissionnaires qui ne sont pas retenus n'ont pas la possibilité d'examiner la proposition du gagnant, le public n'a pas la possibilité de suivre la mise en application des contrats, et les sanctions financières à l'encontre des contrevenants sont trop faibles. Voir Transparency International (2001), p. 128.
138. Pour connaître les principales conclusions de ce rapport, voir Economist Intelligence Unit – Country Economic News, « Hungary Economy : Worldwide business cost ranking », 2 janvier 2002.
139. Pour ce qui est de la corruption, la Hongrie se place au 15<sup>e</sup> rang des 31 pays examinés par l'EIU. D'après Transparency International (2001), un indice de corruption apparente place la Hongrie au 31<sup>e</sup> rang (comme Trinidad et la Tunisie) des 91 pays couverts par l'enquête, derrière les économies avancées de l'OCDE mais également derrière le Botswana, Taiwan, l'Estonie et la Namibie. Les autres pays de l'OCDE en transition, c'est-à-dire la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie, viennent respectivement aux 44<sup>e</sup>, 47<sup>e</sup> et 51<sup>e</sup> rangs.
140. Pour plus de détails, voir Kornai (2001) et OCDE (2001a).
141. GKI (2001b) indique qu'en Hongrie les coûts de mise en conformité administrative par salarié s'accroissent lorsque la taille de l'entreprise diminue. Ceci confirme l'expérience des PME des autres pays de l'OCDE. Voir OCDE (2001d).
142. Le cadre législatif pertinent a été défini par la loi de 1999 sur le développement des PME.
143. En Hongrie, l'essentiel des coûts de mise en conformité administrative des petites et moyennes entreprises est lié aux obligations découlant des réglementations fiscales – voir GKI (2001b).

144. Les prix réglementés de l'énergie prennent en compte un élément coût sur la base d'une rentabilité des actifs de 8 pour cent, sous réserve que certaines normes d'efficacité soient respectées.
145. Le coût de la politique gouvernementale consistant à maintenir les prix de l'électricité pour les ménages à des niveaux artificiellement bas est supporté par les entreprises nationales du secteur de l'énergie. Le groupe MVM détenu par l'État a annoncé que le plafond de 5 pour cent imposé par le gouvernement en janvier 2002 sur les prix de détail de l'électricité se traduira par une perte de 42 milliards de forints (soit 10 pour cent des revenus annuels de MVM).
146. Le président directeur général de MOL a déclaré publiquement qu'en raison du plafonnement des hausses des prix du gaz imposé par le gouvernement, sa société avait perdu 800 millions de dollars en 2000-2001.
147. Pour une description plus complète des problèmes actuels du secteur hongrois de l'énergie, voir Eddy (2001).
148. Les raisons qui justifient l'indépendance de MEH ont été exposées dans AIE(1999) et réaffirmées dans la précédente *Étude économique*.
149. Faute de quoi, ils devront payer une prime de 20 pour cent sur les prix d'accès.
150. Les autorités réglementaires avaient demandé à Matav d'assurer la portabilité des numéros vers la fin de 2001, mais l'opérateur estime qu'il lui faudra au moins 18 mois pour remplir cette obligation.
151. C'est le cas du deuxième opérateur de téléphonie fixe détenu par la société française Vivendi, qui est obligé de subventionner ses concurrents prestataires de services de téléphonie mobile. Les opérateurs de téléphonie fixe doivent payer une taxe terminale de 37 forints par minute aux opérateurs de téléphonie mobile au titre des appels passés d'un fixe à un mobile. La taxe terminale des opérateurs de téléphonie mobile pour les appels de mobile à fixe n'est que de 5 forints par minute. Matav, en position dominante sur les deux marchés, ne souffre pas de ces subventions croisées. Vivendi, qui a investi environ 600 millions de dollars pour développer son réseau de téléphonie fixe, s'est plaint à plusieurs reprises de devoir subventionner la téléphonie mobile et de la perte de clients au profit de ses concurrents de téléphonie mobile qui bénéficient de subventions indues. Voir Reuters, « Vivendi hurt in Hungary's telecoms race » 1<sup>er</sup> décembre 2001.
152. Outre l'Eximbank détenue par l'État qui apporte un soutien financier aux PME exportatrices, les institutions qui participent au financement des PME sont l'Organisme de gestion des subventions et contributions (TJKSZ) et la Fondation rurale de garantie des crédits (AVHA).
153. Ibusz par Innova Invest Rt., Eravis et Pick par Arago, Graboplast par ABC Management – contrôlée par des anciens dirigeants de Graboplast –, Skala-Coop par Callum Vagyonkezelő Rt.
154. Les investisseurs étrangers sont prépondérants sur les marchés d'actions hongrois et représentent 70 à 80 pour cent de la capitalisation boursière.
155. La capitalisation boursière en proportion du PIB est comparable à celle de la République tchèque et de la Pologne. Elle dépasse 50 pour cent du PIB en Allemagne et 100 pour cent du PIB aux États-Unis.
156. MOL (la compagnie pétrolière et gazière hongroise) a émis en placements privés deux séries d'emprunts obligataires en devises, l'un sur dix ans d'un montant nominal de 72 millions de dollars et l'autre sur douze ans pour un montant nominal de

- 53 millions de dollars. La Banque hongroise de développement a également émis en placements privés un emprunt obligataire en devises à cinq ans, d'un montant nominal de 450 millions d'euros.
157. Le seuil au delà duquel une offre publique d'achat à tous les actionnaires devient obligatoire a été ramené de 33 à 25 pour cent.
  158. Dans la jurisprudence hongroise, le pouvoir réglementaire est en général réservé au gouvernement. C'est probablement la raison pour laquelle le Parlement fait preuve de réticence à l'idée de déléguer ce pouvoir à des autorités de surveillance indépendantes. Toutefois, l'Autorité de réglementation des télécommunications (HIF) a été dotée d'un pouvoir réglementaire propre en 2001.
  159. Synergon (1999) et Graphisoft (2000).
  160. Les entreprises cotées dans la catégorie « B » ont des obligations de communication d'informations sur leur situation financière qui sont moins strictes que celles applicables aux entreprises de la catégorie « A » et le seuil de valorisation n'est que de 100 millions de forints (environ 0.4 million d'euros).
  161. Voir *Budapest Business Journal*, 19-25 novembre 2001, p.11
  162. Étant donné le coût assez élevé des transports en commun, on estime que dans les régions relativement pauvres de Hongrie le bassin d'emploi effectif ne dépasse pas un rayon d'une quinzaine de kilomètres.
  163. Dans les années 90, 2,3 pour cent en moyenne de la population d'âge actif changeaient de résidence chaque année ; environ un quart des salariés pratiquaient un navettage quotidien entre leur domicile et leur lieu de travail. Ces deux indicateurs sont restés pratiquement constants en dépit des transformations socioéconomiques fondamentales survenues au cours de la décennie. Voir gouvernement de Hongrie et Commission européenne (2001).
  164. Le taux de chômage hypothétique serait de l'ordre de 15 pour cent si l'on devait prendre en compte l'extrême faiblesse de l'emploi à temps partiel en Hongrie. Il y a dix ans, le taux d'activité de la Hongrie était égal à celui des États-Unis, c'est-à-dire *supérieur* à la moyenne de l'OCDE. Voir OCDE (1995), p. 42.
  165. Sur la base du salaire brut. Un salaire minimum brut de 50 000 forints en janvier 2002 représente un salaire net de 37 750 forints.
  166. Les ministères et la Banque centrale.
  167. La Banque centrale estime qu'en 2001 les salaires effectifs n'ont été pratiquement pas affectés par le relèvement du salaire minimum. Celui-ci peut apparaître très anodin, si l'on y ajoute les programmes gouvernementaux destinés à neutraliser l'effet de la hausse du salaire minimum sur les industries à forte intensité de main-d'œuvre peu qualifiée (voir encadré 14). Selon la Banque centrale, la nouvelle hausse de 25 pour cent appliquée en janvier 2002 devrait avoir une incidence sensiblement plus forte.
  168. Pour l'année 2001 dans son ensemble, les salaires moyens ont augmenté de 15.5 pour cent dans le secteur de la santé, de 20.9 pour cent dans l'enseignement et de 27.2 pour cent dans l'administration publique.
  169. Le coefficient de Gini est revenu de 0.35 en 2000 à 0.33 en 2001, tandis que le ratio du décile supérieur au décile inférieur est tombé de 4.9 à 4.2. Ces deux indicateurs dénotent une réduction significative de l'inégalité des gains.

170. Voir OCDE (2001*b*), p. 42. La comparaison concerne le niveau à l'inclusion des programmes tertiaires de type A et des programmes de recherche avancée.
171. Le taux net d'entrée est égal au nombre des primo-entrants dans l'enseignement universitaire rapporté à la population totale du même groupe d'âge.
172. Le taux d'entrée de la Pologne en 1999 est légèrement supérieur à celui de la Hongrie, mais comme il a été calculé sur une base brute (à l'inclusion des ré-entrées), les deux chiffres ne sont pas directement comparables. Voir OCDE (2001*b*), p. 155.
173. Voir OCDE (2001*b*), p. 158.
174. « Alors qu'il y a une décennie 11 pour cent des jeunes de 18 à 23 ans étaient inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur, aujourd'hui la proportion atteint 35 pour cent. » Ministère de l'Éducation (2000), p. 250.
175. Depuis 1993, la législation relative à la protection de la vie privée interdit à l'Office statistique central de recueillir des données détaillées sur la minorité ethnique.
176. Si l'on considère l'utilisation effective de ces bourses, à peine quelques centaines de Roms sont inscrits dans des établissements universitaires en Hongrie.
177. Le gouvernement a notamment prévu des crédits supplémentaires pour l'enseignement des minorités ethniques, des programmes de mise à niveau et des bourses spéciales, tandis que l'UE apporte un concours financier aux projets visant à améliorer l'accès des jeunes tziganes aux jardins d'enfants, le développement des infrastructures scolaires au niveau du primaire, des cours de formation pour promouvoir l'emploi des jeunes tziganes, etc.
178. Les autorités espèrent que la nouvelle loi sur l'éducation des adultes se traduira par une nette amélioration à cet égard.
179. En Hongrie, la valeur du commerce extérieur de biens et de services avoisine 140 pour cent du PIB.
180. Cela peut expliquer pourquoi les demandes de brevets de résidents en Hongrie, corrigées de la taille de la population, sont plus nombreuses que dans les autres économies en transition ainsi qu'en Grèce et au Portugal, et se situent au même niveau qu'en Espagne.
181. Voir Office statistique central (2001), p. 12.
182. Selon la théorie de la croissance endogène, les impôts ayant des effets de distorsion sont les impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, les impôts assis sur les salaires, les impôts sur la propriété et les cotisations de sécurité sociale. Les impôts sans effet de distorsion sont les impôts sur la consommation. Voir Bleaney *et al.* (2001). Comme le montre Joumard (2001), outre qu'ils sont relativement neutres vis-à-vis des décisions d'épargne et d'investissement, les impôts sur la consommation engendrent moins de contre-incitations à travailler que les autres formes de fiscalité et n'altèrent pas la compétitivité extérieure.
183. En Hongrie, les tranches de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne sont pas entièrement indexées sur l'inflation ; en conséquence, la part de l'IRPP dans les recettes totales tend à croître.
184. La précédente *Étude* présentait des estimations des subventions implicites au titre de la TVA et de leurs effets sur les déciles de revenu qui illustraient l'inefficacité de ce type de redistribution. Le ministère des Finances a communiqué au Secrétariat des calculs qui confirment *grosso modo* ces résultats. Si l'on utilise les données des

- enquêtes sur les ménages, il n'apparaît pas de différence significative. Une autre estimation du ministère des Finances fondée sur le système de pondération utilisé pour les calculs de l'IPC met en évidence un effet redistributif un peu plus marqué au niveau des terciles ; toutefois, le tercile regroupant les revenus les plus élevés perçoit encore plus de la moitié des subventions implicites.
185. S'agissant du taux légal de l'impôt sur le revenu des sociétés, la Hongrie sera probablement détrônée par l'Irlande car celle-ci doit adopter un taux de 12½ pour cent en 2003.
  186. Le Code de conduite de l'UE sur la fiscalité des entreprises n'est pas juridiquement contraignant ; toutefois, si des allègements fiscaux sont jugés équivalents à des subventions monétaires, ils sont soumis aux dispositions du Traité de Maastricht relatives aux aides d'État. Voir Joumard (2001), annexe II.
  187. Voir *Budapest Business Journal*, 21-17 janvier 2002, p. 3.
  188. L'âge légal de la retraite pour les femmes augmentera tous les deux ans pour atteindre 62 ans en 2009.
  189. Le caractère obligatoire du second pilier a été supprimé par le Parlement en novembre 2001. La nouvelle législation entrée en vigueur en janvier 2002 autorise les nouveaux entrants sur le marché du travail à adhérer ou non au second pilier, alors que les membres des fonds du second pilier peuvent retourner avec leurs cotisations cumulées au système par répartition jusqu'en décembre 2002. Voir Kun (2001), p. 73. La garantie publique du niveau minimum de performance des fonds de pension du second pilier a été du même coup supprimée.
  190. La règle de la rente minimum dispose que les participants au système public de retraite à deux piliers recevront au moins 93 pour cent de la pension intégrale du régime par répartition.
  191. Les règles d'Eurostat n'autorisent pas de réduction du déficit budgétaire sur la base d'un transfert partiel du système par répartition au système de pension entièrement capitalisé, même si cet ajustement se justifie d'un point de vue économique. Par conséquent, les pays candidats qui ont mis en œuvre une réforme des retraites de ce type (Hongrie et Pologne) sont confrontés à une aggravation de leur déficit budgétaire déclaré à l'UE, puisque les cotisations de retraite sont reversées aux comptes individuels alors même qu'elles ont amélioré la viabilité à long terme des finances publiques.
  192. Le taux d'emploi de la population ayant dépassé l'âge actif légal n'a cessé de baisser pendant plusieurs années, pour atteindre un point bas de 3.9 pour cent en 1998. Il a recommencé de croître en 1999 et s'est établi à 5½ pour cent en 2000.



## Glossaire

<b>APV</b>	Société hongroise de privatisation et de gestion des biens de l'État
<b>BNH</b>	Banque nationale de Hongrie
<b>BSE</b>	Bourse de Budapest
<b>IDE</b>	Investissement direct étranger
<b>MATAV</b>	Compagnie hongroise de télécommunications
<b>MAV</b>	Chemins de fer hongrois
<b>MOL</b>	Compagnie hongroise du pétrole et du gaz
<b>MVM</b>	Compagnie hongroise d'électricité
<b>PszAF</b>	Surveillance ds marchés financiers
<b>SCN</b>	Système de comptabilité nationale

## Bibliographie

- Antaloczy, K. et M. Sass (2000),  
 « Greenfield investment in Hungary : is it better than privatization-related FDI? » A paper presented at the UNCTAD/Oesterreichische Nationalbank Seminar on Foreign Direct Investment and Privatization in Central and Eastern Europe. Vienne, 2-3 mars.
- Atkinson, P. et P. Van den Noord (2001),  
 « Managing Public Expenditure : Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 285, février.
- Australian Productivity Commission (1999),  
*Microeconomic Reforms and Australian Productivity : Exploring the Links*, Canberra.
- Bleaney, M. *et al.* (2001),  
 « Testing the endogenous growth model : public expenditure, taxation and growth over the long run », *Revue canadienne d'économie*. Vol. 34, n° 1, 36-57.
- Chalk, N. et R. Hemming (2000),  
 « Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice », *IMF Working Papers*, n° 00/81.
- De Broeck M. et T. Slok (2001),  
 « Interpreting Real Exchange Rate Movements in Transition Countries », Bank of Finland Institute for Economies in Transition Discussion Paper, n° 7.
- Doyle, P. *et al.* (2001),  
 « Real Convergence to EU Income Levels : Central Europe from 1990 to the Long Term », *IMF Working Papers*. N° 01/146, septembre.
- BERD (2001),  
 « How do foreign investors assess the quality of labour in transition economies? Results from a postal survey ». Bureau de l'Economiste en chef, BERD, Londres, document interne.
- CE (2001),  
 2001 *Rapport régulier sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles, novembre.
- CE (2002),  
 « Evaluation of the 2001 pre-accession economic programmes of candidate countries », *Enlargement Papers*, n° 7, Direction générale des affaires économiques et financières.
- Eddy, K. (2001a),  
 3 Controversy surrounds the question of how to fund improvements to the country's overcrowded motorways and overhaul the loss-making railways", *Financial Times*, 20 novembre 2001.

- Eddy, K. (2001*b*),  
« Hungary : leading transition economy or foreign investors' disaster area? », *Energy Economist*, 28 septembre 2001.
- EIU (2001),  
*World Investment Prospects*, Londres.
- Éltető, A. (2001*a*),  
« The competitiveness of Hungarian companies », *The Hungarian Academy of Sciences Working Papers*, n° 118, août.
- Éltető, A. (2001*b*),  
« Changes in foreign trade structure and intra-industry trade in five CEECs », *Hungarian Statistical Review*, Special n° 6.
- Financial Times* (2001),  
Numéro spécial sur la Hongrie, Article sur l'administration des contrats de construction routière, [5] décembre 2001.
- GKI (2001*a*),  
*Economic Outlook for Hungary 2001-2002*. Budapest, novembre.
- GKI (2001*b*),  
*Small and Medium Size Enterprises : Business Environment and Role in Job Creation*, Budapest, juillet.
- Gouvernement de Hongrie (2001),  
*Programme économique de préadhésion de la République de Hongrie*, Budapest, avril.
- Gouvernement de la Hongrie et Commission européenne (2001),  
*Joint Assessment of the Employment Policy Priorities of Hungary*, Budapest and Brussels, novembre.
- Gupta, S. L., Leruth, L. de Mello et S. Chakravati (2001),  
Transition Economies : How Appropriate Is the Size and Scope of Government?, *IMF Working Paper*, n° 01/55.
- Hamar, J. (2001),  
« Dual economy, role of the MNC-s in Hungary and the EU-accession. » KOPINT-DATORG Discussion Paper n° 63.
- Havas, G. *et al.* (2001),  
« Cigány gyerekek az általános iskolákban », *Papers of the Hungarian Institute for Educational Research*, n° 231.
- Havlik, P. (2000),  
« Trade and Cost Competitiveness in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia », *Rapports techniques de la Banque mondiale*, n° 482, novembre.
- Hviding, K. (1999),  
« Potential Output Growth in Hungary », dans *Hungary – Selected Issues*, FMI, EUI, 3 février.
- Hungarian Central Statistical Office (2001),  
*Foreign Direct Investment in Hungary : 1998-1999*, Budapest.
- Hunya, G. et S. Richter (2001),  
« Hungary : FDI, Profit Repatriation and the Current Account », *WIIW Research Reports*, n° 281, octobre, pp. 100-106.
- AIE (1999),  
*Energy Policies of Hungary : 1999 Review*, OECD/IEA, Paris.

- FMI (2001a),  
*On the Road to EU*, Washington, DC.
- FMI (2001b),  
 Report on the Observance of Standards and Codes : Hungary, IMF, 18 avril 2001.
- Institute for Small Business Development (2000),  
*State of Small and Medium Sized Business in Hungary*, Budapest.
- Joumard, I. (2001),  
 « Tax systems in European Union countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 301.
- Kaminski, B. et M. Riboud (2000),  
 « Foreign Investment and Restructuring : The Evidence from Hungary », *Rapports techniques de la Banque mondiale*, n° 453, mars.
- Kiss, G. et G. Szapary (2000),  
 « Fiscal Adjustment in the Transition Process : Hungary, 1990-1999 », *Post-Soviet Geography and Economics*, vol. 41, n° 4.
- Köllö, J. (2001a),  
 « The patterns of non-employment in Hungary's least developed regions », *Budapest Working Papers on the Labour Market*, n° 2001/1.
- Köllö, J. (2001b),  
 Contribution to the minimum wage debate, *Economic Review (Kozgazdasagi Szemle*, in Hungarian), décembre 2001.
- Kopanyi, M., S.Daher, D.Wetzel, M.Noel, A.Papp (2000),  
 « Hungary : Modernising the Subnational Government System », *Document de synthèse de la Banque mondiale*, n° 417.
- Kornai, J. (2001),  
 « Hardening of the budget constraint : The experience of the post-socialist countries », *European Economic Review*, vol. 45, 1573-99.
- Kovacs, M.A. (2001) « The Equilibrium Exchange Rate in Hungary », *NBH Background Studies*, n° 3.
- Kun, J. (2001),  
 « Old-age pension systems in the Czech Republic, Hungary and Poland », *Focus on Transition*, n° 2, The Austrian National Bank, Vienne.
- Kuttner K. et A. Posen (2001),  
 « Beyond Bipolar : A Three-Dimensional Assessment of Monetary Frameworks », *Oesterreichische Nationalbank Working Paper*.
- Lorant, K. (2001),  
 « The Development of Productivity », *Economic Trends*. n° 3, Ecostat, Budapest.
- Lorant, K. (2002),  
 « A magyar "csoda" », *Cégvezetés*, février, pp. 90-99.
- Lutz, M., E. Ruggiero, P. Bernd Spahn et E. Sunley (1997),  
 « Hungary », in T. Teer-Minassian ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund.
- Ministère des Affaires économiques (2001),  
*Széchenyi Plan*, Budapest, février.
- Ministère de l'Éducation (2000a),  
*Higher Education in Hungary in the Year of the Millenium*. Budapest.

- Ministère de l'Éducation (2000*b*),  
*Science and Technology 2000 : The Hungarian Government's Action Program*, Budapest.
- BNH (2001*a*),  
*Quarterly Report on Inflation*, Budapest, mars.
- BNH (2001*b*),  
*Quarterly Report on Inflation*, Budapest, août.
- BNH (2001*c*),  
*Quarterly Report on Inflation*, Budapest, novembre.
- BNH (2002),  
*Quarterly report on Inflation*, Budapest, février.
- Nyers, J. (2001),  
« Companies in the Hungarian Economy », *Economic Trends*, n° 2, Ecostat, Budapest.
- OCDE (1995),  
*Politiques sociales et de l'emploi en Hongrie*, Paris.
- OCDE (1999*a*),  
*Étude économique de la Hongrie*, Paris.
- OCDE (1999*b*),  
*Examen thématique sur la transition de la formation initiale à la vie active : Hongrie*, Paris.
- OCDE (2000*a*),  
*Étude économique de la Hongrie*, Paris.
- OCDE (2000*b*),  
*Examens de l'OCDE sur l'investissement direct étranger : Hongrie*, Paris.
- OCDE (2001*a*),  
*Étude économique de la République tchèque*, Paris.
- OCDE (2001*b*),  
*Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2001*c*),  
*Les impôts sur les salaires : 1999/2000*, Paris.
- OCDE (2001*d*),  
*Businesses' Views on Red Tape : Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises*, Paris.
- OCDE (2001*e*),  
*Gestion des établissements : De nouvelles approches*, Paris.
- OCDE (2001*f*),  
*Examens territoriaux de l'OCDE : Hongrie*, Paris.
- OCDE (2001*g*),  
*Finances publiques dans les administrations infranationales : Hongrie*, Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises, Paris.
- OCDE (2001*h*) « OECD Best Budget Practices », PUMA.
- OCDE (2002*a*),  
*Connaissances et compétences : Des atouts pour la vie. Premiers résultats de PISA 2000*, Paris.
- OCDE (2002*b*),  
« Policies to enhance efficiency in publicly funded services : issues and experiences among OECD countries », ECO/CPE/WPI (2002)6, Paris.

- Office for National and Ethnic Minorities (2000),  
*Measures taken by the state to promote the social integration of Roma living in Hungary*, Budapest, Ministry of Foreign Affairs.
- Orosz Eva et Andrew Burns (2001),  
 « Health Reform in Hungary », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*.
- Papanek, G. (2000),  
 « The relationship between science, industry and government, a country in transition », Communication à la 3<sup>e</sup> Conférence Helix à Rio de Janeiro.
- Podkaminer, L. (2001),  
 « Nominal Wage Growth, Exchange Rate and Productivity », *WIIW Research Reports*, n° 281, octobre, pp. 90-99.
- Polackova, H. (1998),  
 « Government Contingent Liabilities : A Hidden Risk to Fiscal Stability », *Document de travail de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques*.
- Polackova, H., A. Papp et A. Schick (1999),  
 « Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustment in Hungary », *Document de travail de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques*, n° 2176.
- Redmond, G. et P. Kattuman (2001),  
 « Employment polarisation and inequality in the UK and Hungary », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 25, 467-480.
- Rocha, R. et D. Vittas (2001),  
 « Pension Reform in Hungary : A Preliminary Assessment », *Document de travail de l'OCDE consacré à la recherche sur les politiques*, n° 2631, juillet.
- Schreyer, P. et F. Koechlin (2002) « Purchasing power parities 1999 benchmark data », OCDE, [www.oecd.org/pdf/M00025000/M00025222.pdf](http://www.oecd.org/pdf/M00025000/M00025222.pdf).
- Stevenson, L. et A. Lundström (2001),  
*Patterns and Trends in Entrepreneurship/SME Policy and Practice in Ten Economies*, Swedish Foundation for Small Business Research, Stockholm.
- Szapary, G (2001),  
 « Maastricht and the Choice of Exchange Rate Regime in Transition Countries During the Run-Up to EMU », *European Network of Economic Policy Research Institutes Working Paper* n° 6.
- Toth, J. I. et E. Sik (2001),  
 « Hidden Economy in Hungary 1992-1999 », unpublished manuscript.
- Transparency International (2001),  
*Global Corruption Report*, Berlin.
- US State Department (2002),  
 2001 *Country Reports on Human Rights Practices : Hungary*, Washington, DC, 4 mars.
- Banque mondiale (1999),  
 Hungary : On the Road to the European Union, Washington, DC.
- Banque mondiale (2000a),  
*Modernising the Subnational Government System in Hungary*, Washington, DC.
- Banque mondiale (2000b),  
*Social Development Report in Hungary*, Washington, DC.
- World Information Technology and Services Alliance (2000),  
 Digital Planet 2000 : The Global Information Economy, [www.witsa.org/dplanet](http://www.witsa.org/dplanet).

## Annexe I

**Ajustements apportés par l'OCDE aux comptes SFP en Hongrie**

Les données de l'OCDE concernant les dépenses publiques en Hongrie qui sont utilisées dans la présente *Étude* sont tirées des données officielles SFP, mais on a procédé à plusieurs ajustements pour en améliorer la comparabilité internationale, dans la mesure où l'on ne dispose pas encore de comptes SCN93 (ou SEC95)<sup>1</sup>.

Les principales modifications concernent le traitement du produit des privatisations, celui des « prêts moins remboursements » qui sont considérés comme des postes de financement et non comme des transactions *au-dessus de la ligne* (qui affectent le solde budgétaire), et l'inclusion d'une estimation des investissements d'infrastructure réalisés par des sociétés hors budget. Les cotisations de la sécurité sociale versées par le gouvernement pour les agents publics, cotisations qui sont généralement consolidées dans les comptes des administrations publiques selon la méthode SFP, sont ajoutées à la fois aux recettes et aux dépenses publiques conformément aux principes du SCN93. De plus, le solde net de l'Agence de privatisation et de gestion des biens de l'État (APV), qui est classée par Eurostat comme faisant partie du secteur des administrations publiques, est ajouté aux dépenses globales – mais non aux recettes et dépenses consolidées en raison de l'absence de données. L'ajustement final qui affecte le solde et le niveau des dépenses publiques concerne l'ajustement des paiements d'intérêts et des taxes à la valeur ajoutée sur la base du fait générateur. Pour ces chiffres, l'OCDE se réfère aux données estimées par la Banque nationale de Hongrie.

Pour améliorer la comparabilité internationale des composantes des dépenses, les différents postes de dépenses sont réorganisés de la manière suivante en fonction de leur nature. Les paiements pour traitement médical effectués par le régime d'assurance obligatoire, qui sont comptabilisés comme transferts de revenus dans les SFP, sont reclassés dans la consommation publique non salariale. De même, les subventions indirectes de prix aux ménages, qui sont classées comme transferts de revenus dans les comptes SFP, sont reclassées avec les subventions aux entreprises – elles couvrent les subventions au transport des étudiants et des personnes âgées, et les subventions au titre des produits pharmaceutiques. Les dépenses (et les recettes) non affectées sont supposées constituer une partie des transferts de capitaux dans la mesure où l'on ignore la nature des dépenses<sup>2</sup>.

Bien que ces ajustements aient pour objet de rapprocher les comptes publiés SFP des normes du SCN, les chiffres ne correspondent peut-être pas totalement à ceux du SEC95 qui seront disponibles dans le proche avenir (à l'heure actuelle, on ne dispose des chiffres du déficit et de la dette sur la base SEC95 que pour la période 1997-2000, et il semble bien qu'il s'agisse de chiffres préliminaires éventuellement sujets à révision). Ainsi, la couverture des administrations publiques dans les SFP sur laquelle l'OCDE a fondé ses ajustements est plus étroite que celle du SEC95. Bien que le *solde* de l'APV soit inclus dans celui des administrations publiques, l'absence de détails plus précis sur les recettes et les dépenses de l'APV ne permet pas de tenir pleinement compte des activités de cet organisme dans les comptes

des administrations publiques. De la même façon, les activités budgétaires de 120 organisations à but non lucratif – qui sont laissées à l'extérieur des comptes SFP mais qui doivent être incluses parmi les administrations publiques par le SEC95 – sont exclues du calcul des dépenses des administrations publiques (encore que, fort heureusement, les déficits de ces institutions soient généralement couverts par des transferts du budget de l'État et soient donc déjà inclus dans le solde budgétaire). Les dépenses de la société nationale d'autoroutes sont prises en compte dans les chiffres de l'OCDE et du SEC95 mais sont exclues des comptes SFP. De plus, l'absence d'informations assez précises a conduit l'OCDE à ne procéder à l'ajustement sur la base du fait générateur des *paiements nets d'intérêts* que du côté des dépenses. Aucune imputation n'a été faite pour l'amortissement du capital fixe du secteur public.

Les estimations de l'OCDE correspondent à peu près au solde budgétaire calculé sur la base SEC95 pour les années pour lesquelles on dispose de ces deux séries, et les tendances chronologiques des estimations de l'OCDE sont analogues à celles de la Banque nationale de Hongrie.

## Notes

1. On a utilisé une méthode analogue pour convertir les données officielles SFP en données compatibles avec le SCN dans le cas de la République tchèque dont les dépenses publiques ont été examinées dans la dernière *Étude économique de la République tchèque*.
2. Ainsi, les dépenses non affectées de 120 milliards de forints en 2000 semblent avoir servi à financer un relèvement exceptionnel des salaires et des pensions vieillesse, des programmes de logements locatifs et des subventions à l'APV, tandis qu'une partie de ces dépenses sont restées sur les comptes du Trésor et ont été utilisées en 2001.



## Annexe II

**La croissance de la productivité en Hongrie : tendances générales**

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, la croissance de la productivité à long terme, mesurée par le PIB par habitant, a été en moyenne de 1.95 pour cent par an en Hongrie<sup>1</sup>. Après s'être ralentie au cours de la période 1978-88 pour revenir à son taux tendanciel historique et avoir ensuite accusé un nouveau fléchissement de 1989 à 1992 du fait du profond remaniement des institutions économiques et politiques, la croissance de la productivité s'est redressée pour s'établir en moyenne à 3½ pour cent au cours de la période 1993-2001. Jusqu'au milieu des années 90, l'amélioration de la productivité a principalement résulté des suppressions d'emplois dues aux privatisations et à la restructuration tandis que la croissance de la production restait modérée. La seconde moitié des années 90 s'est caractérisée par une croissance rapide de la production et une augmentation de l'emploi. A l'heure actuelle, on peut résumer comme suit la productivité en Hongrie.

En ce qui concerne la *structure du capital*, la productivité du travail dans les sociétés multinationales du secteur des entreprises non financières est 2.7 fois supérieure à celle des sociétés hongroises comparables tandis que les coûts salariaux y sont 1.9 fois plus élevés. Il semble donc bien que la rentabilité des entreprises multinationales soit supérieure à celle des entreprises hongroises, situation renforcée par de généreuses incitations budgétaires. On ne dispose pas de données sur le stock de capital à prix constants selon les différentes structures de propriété et il n'est donc pas possible de procéder à une comparaison des intensités de capital. Les différences de la productivité du travail entre les sociétés multinationales et les entreprises à capitaux hongrois varient selon les branches, l'écart étant particulièrement important dans la construction de véhicules automobiles et les télécommunications (5 à 6 fois) et particulièrement faible dans la métallurgie, la production de machines, les transports et l'entreposage (environ 1 fois ½).

En ce qui concerne la *taille*, les grandes entreprises (250 salariés et plus) ne représentent que 0.1 pour cent du nombre total d'entreprises, mais environ 31 pour cent de l'emploi industriel, 56 pour cent du PIB et 75 pour cent des exportations<sup>2</sup>. La composante la plus dynamique de l'économie est constituée d'une centaine de filiales de sociétés multinationales situées dans leurs propres zones franches – au cours de la période 1994-2000, ces entreprises ont assuré plus de 60 pour cent de la croissance du PIB et dégagé un excédent commercial grandissant<sup>3</sup>. En règle générale, l'efficacité et la rentabilité des entreprises hongroises sont corrélées positivement avec leur taille. Il existe également une corrélation entre le pourcentage de capitaux étrangers et la taille, allant de 28-29 pour cent dans les micro-entreprises (moins de 9 salariés) et les petites entreprises (10-49 salariés), à 35 pour cent dans les entreprises de dimension moyenne (50-249 salariés) et 44 pour cent dans les grandes entreprises<sup>4</sup>.

Des gains potentiels de PIB par habitant ont été perdus pendant les années 90 du fait de l'utilisation relativement faible du travail. Selon une étude récente de l'Office statistique

central, l'emploi a baissé de 11 pour cent au cours de la période 1990-2001. L'emploi global n'a cessé de se réduire jusqu'en 1997 et bien qu'il se soit redressé les années suivantes, son niveau en 2001 est seulement égal à celui de 1993. Les départs annuels sont toujours supérieurs aux nouvelles entrées sur le marché du travail ; néanmoins, l'écart entre les départs et les entrées qui était de 60 pour cent en 1993 n'était plus que de 5 pour cent en 2000.

## Notes

1. Ce paragraphe et le suivant s'inspirent de Lorant (2001) et Lorant (2002).
2. Voir ministère des Affaires économiques (2001).
3. Selon des données provisoires de l'Office statistique central, le secteur des zones franches a dégagé un excédent commercial égal à environ 6 pour cent du PIB en 2001 alors que l'ensemble des entreprises ont enregistré un déficit commercial environ deux fois plus important.
4. Voir Nyers (2001), p. 15.

*Annexe III*  
**Chronologie économique**

**2001**

**Janvier**

Le salaire minimum légal est augmenté de 57 pour cent et porté à 40 000 forints par mois.

Le gouvernement relève de 6 pour cent les tarifs des transports locaux, du téléphone et des services postaux.

La Banque centrale (BNH) ramène son principal taux directeur à 11½ pour cent.

**Février**

La BNH ramène son principal taux directeur à 11¼ pour cent.

**Avril**

La BNH ramène l'ajustement mensuel du taux de change à 0.2 pour cent.

**Mai**

La BNH élargit la marge de négociation du forint, de 4½ à 30 pour cent.

**Juin**

La BNH adopte un système de ciblage de l'inflation.

Les dernières restrictions aux opérations en capital sont levées par un décret du cabinet.

Le Groupe d'action financière (GAFI) de l'OCDE inscrit la Hongrie sur une liste de 19 pays non coopérants.

**Juillet**

Entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la Banque centrale.

Le principal taux directeur inchangé de la BNH devient le taux de base.

Le gouvernement autorise un relèvement du prix du gaz naturel de 6 pour cent jusqu'à la fin de l'année.

**Août**

En accord avec le gouvernement, le Conseil monétaire de la BNH accepte d'abandonner la dévaluation progressive du forint à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2001.

**Septembre**

Le gouvernement annonce que les prix du gaz naturel ne seront pas modifiés jusqu'à la fin de juin 2002.

La BNH ramène son taux de base à 11 pour cent.

**Octobre**

La BNH supprime la dévaluation progressive du taux officiel de parité centrale.

La BNH ramène son taux de base à 10¼ pour cent.

**Novembre**

Le Parlement approuve une nouvelle législation supprimant le caractère obligatoire du second pilier du système de pension pour les nouveaux entrants et autorise tous les participants au second pilier à revenir au système par répartition jusqu'à la fin de 2002. Les nouvelles règles entrent en vigueur en janvier 2002.

Le Parlement approuve un collectif budgétaire qui autorise le gouvernement à dépenser 285 milliards de forints de recettes exceptionnelles.

La BNH ramène son taux de base à 10¼ pour cent.

**Décembre**

Le Parlement approuve une nouvelle législation contre le blanchiment de capitaux.

Le Parlement approuve une nouvelle loi sur l'électricité, qui prévoit l'ouverture progressive du marché à partir de 2003.

Entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les télécommunications, qui prévoit une intensification de la concurrence dans ce secteur.

La BNH ramène son taux de base à 9¾ pour cent.

**2002****Janvier**

Le salaire minimum légal est augmenté de 25 pour cent et porté à 50 000 forints par mois.

La Poste hongroise prend le contrôle intégral de Postabank.

Le gouvernement relève les tarifs de l'électricité de 5 pour cent.

Le Premier ministre annonce que le gouvernement a l'intention d'acheter la division gaz naturel, déficitaire, du groupe énergétique MOL à capitaux privés, de la gérer comme une société entièrement publique et de laisser les tarifs du gaz hongrois converger vers les niveaux du marché mondial sur une période de huit ans.

La BNH ramène son taux de base en deux étapes à 9 pour cent.

**Février**

Le groupe énergétique MOL annonce son intention d'engager des négociations exclusives sur la vente de sa division gaz, déficitaire, avec la Banque hongroise de développement à capitaux publics.

La BNH ramène son taux de base à 8½ pour cent.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2002 10 2 P) ISBN 92-64-29152-0 – n° 52528 2002

ISSN 0304-3363