

**Études économiques
de l'OCDE**

Hongrie

OCDE



Volume 2004/2 – Mai 2004

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE
2004**

Hongrie



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} 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 2004

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. 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

Évaluation et recommandations	9
1. Principaux problèmes et enjeux	25
Préserver la compétitivité internationale	26
Minimiser les coûts d'entrée dans l'UEM	35
Mobiliser les ressources en main-d'œuvre non utilisées	39
Conclusion	44
Notes	47
Bibliographie	48
2. Politique macroéconomique	49
Politique budgétaire	49
Déficit 2003 : un objectif manqué qui s'accompagne néanmoins d'un renversement de tendance	56
Politique monétaire	63
Notes	72
Bibliographie	74
3. Des politiques structurelles propices à la croissance et au développement économique	75
Questions se rapportant au marché du travail	80
Politique fiscale	92
Politiques destinées à attirer l'investissement direct étranger et à soutenir les petites et moyennes entreprises	103
Questions concernant le secteur financier	110
Notes	117
Bibliographie	120
4. Concurrence sur les marchés de produits et performance économique	123
Introduction	123
Principales caractéristiques des marchés de produits en Hongrie	124
Politique réglementaire	137
Conclusions	161
Notes	165
Bibliographie	173

5. Développement durable	175
Changement climatique	175
Pollution de l'air	182
Assurer un revenu durable aux personnes âgées	186
Conclusions	193
Notes	194
Bibliographie	195

Annexes

A. Tableaux de la balance des paiements	197
B. Critères de convergence économique pour l'adhésion à la zone euro	199
C. Comptes des administrations publiques, comptes SEC95 et comptes de trésorerie ajustés par l'OCDE	201
D. Évaluation de l'effet potentiel des réformes réglementaires renforçant la concurrence	204
E. Principales caractéristiques des systèmes de retraite par répartition et à deux piliers	206
F. Chronologie économique	211
Glossaire des acronymes	214



Encadrés

1.1. Les Roms (Tziganes)	43
2.1. Méthodes d'établissement des comptes budgétaires	53
2.2. Les principales modifications des systèmes d'imposition et de transfert en 2003	57
2.3. Problèmes de budgétisation : principales recommandations de l'Étude 2002	62
2.4. Réformes structurelles des dépenses publiques : principales recommandations de l'Étude 2002	64
2.5. Les attaques spéculatives contre le forint en janvier 2003	67
3.1. Principaux volets du programme Smart Hungary	104
3.2. Mesures ciblées destinées à attirer l'IDE : enseignements tirés de l'expérience internationale	106
4.1. Le rôle de l'acquis communautaire dans la réglementation des industries de réseau	139
4.2. Recommandations	162
5.1. Intégration des différents aspects du développement durable dans l'action des pouvoirs publics	176

Tableaux

1.1. Décomposition sectorielle de la croissance	28
1.2. Entrées nettes cumulées d'IDE dans les pays de l'OCDE	29
1.3. Évolution récente et prévue de la demande, de la production et des prix	30
2.1. Programmes budgétaires et budgets de clôture, de 2002 à 2004	52
2.2. Hausses de salaire dans le secteur public	54
2.3. Recettes et dépenses consolidées des administrations publiques, comptes SEC95	55
3.1. Recommandations concernant la poursuite de la réforme structurelle et mesures prises	76

3.2. Principaux programmes de prestations et d'aides salariales en faveur des adultes d'âge actif	87
3.3. Structure des recettes fiscales : comparaison internationale	93
3.4. Coin fiscal sur les revenus du travail : comparaison internationale	95
3.5. Incitations fiscales à l'investissement	105
4.1. Production, emploi et productivité	125
4.2. Pénétration des importations dans les industries manufacturières	127
4.3. Prix des télécommunications en Hongrie	149
4.4. Densité de magasins dans les centres commerciaux hongrois	153
4.5. Réglementation de l'entrée et du comportement : chambres professionnelles	155
4.6. Dépenses totales (consommation et investissement)	160
5.1. Principaux indicateurs : changement climatique	177
5.2. Émissions de GES et indicateurs sectoriels	179
5.3. Principaux indicateurs : pollution atmosphérique	184
5.4. Indicateurs de performance : revenu de retraite durable	188

Tableaux d'annexes

A.1. Compte courant de la balance des paiements	197
A.2. Compte financier de la balance des paiements	198
A.3. Flux de capitaux dans la balance des paiements	198
C.1. Comptes consolidés des administrations publiques, comptes SEC95	201
C.2. Comptes consolidés des administrations publiques, comptes de trésorerie ajustés par l'OCDE	202
C.3. Comptes consolidés des administrations publiques	202
C.4. Comptes consolidés des administrations publiques	203
D.1. Calcul des effets des réformes réglementaires pro concurrentielles dans certains secteurs	205
E.1. Principales caractéristiques des systèmes de retraite par répartition et à deux piliers	207
E.2. Flux financiers des principales institutions du système de retraite	209
E.3. Régime fiscal des cotisations et des prestations de retraite	210

Graphiques

1.1. Une croissance hongroise tirée par les exportations	26
1.2. Évolution des échanges et de l'IDE	31
1.3. Indicateurs de la productivité, aux salaires et à la compétitivité	33
1.4. Objectifs en matière d'inflation et de déficits publics avant le passage à l'euro	37
1.5. Un dosage déséquilibré des composantes de la politique économique	39
1.6. Taux d'activité, emploi et chômage : comparaisons internationales	40
1.7. Taux d'emploi par âge et par sexe	42
1.8. Taux d'emploi par région	44
1.9. Taux d'emploi selon le niveau d'études	45
1.10. Pourcentage de la population ayant atteint une formation tertiaire, par groupe d'âge	46
2.1. Dépenses publiques	50
2.2. Déficit des administrations publiques calculé selon différentes méthodes de comptabilisation	54
2.3. Inflation, taux de change et taux d'intérêt	66
2.4. Taux directeurs et primes de risque	68
2.5. Rendements de référence des fonds d'État à cinq ans en forints et en euros	70
3.1. Coin fiscal total et PIB par habitant dans les pays de l'OCDE	81

3.2. Évolution des salaires et de la productivité dans le secteur privé	82
3.3. Évolution du salaire minimum	83
3.4. Pourcentage de bénéficiaires de prestations d'invalidité, 1999	85
3.5. Taxes locales sur les entreprises	99
3.6. Ratio du bilan total au PIB : comparaisons internationales	112
3.7. Écarts entre les taux débiteurs et les taux créditeurs des banques	114
3.8. Crédits bancaires aux ménages	114
4.1. Marges par secteur d'activité	126
4.2. Niveaux relatifs des prix et PIB par habitant dans les pays de l'OCDE	128
4.3. Productivité moyenne du travail	131
4.4. Comparaison internationale des tarifs de l'électricité, 2001	143
4.5. Comparaison internationale des tarifs du gaz, 2001	146
5.1. Simulation du patrimoine-retraite au moment de la retraite, exprimé sous forme de multiple des gains moyens	192

STATISTIQUES DE BASE DE LA RÉPUBLIQUE DE HONGRIE 2002

LE PAYS

Superficie (km ²)	93 030
Superficie agricole (km ²)	44 998

LA POPULATION

Population (en milliers, fin d'année)	10 142	Grandes villes (milliers d'habitants) :	
Population urbaine (en pourcentage du total)	65	Budapest	1 739
Population rurale (en pourcentage du total)	34	Debrecen	206
Population prévue en 2005 (1995 = 100)	96	Miskolc	182
Emploi (milliers)	3 830	Emploi par secteur (pourcentage de total) :	
Taux de chômage	5.8	Agriculture	6
(pourcentage de la population civile active)		Industrie	35
Taux d'activité des personnes âgées de 15 à 64 ans	59.7	Services	59

LE PARLEMENT

Nombre de sièges	386
Nombre de partis politiques	4
(élections d'avril 2002)	
Pourcentage des sièges détenus par la coalition au pouvoir	51
Prochaines élections	2 006

LA PRODUCTION

PIB (HUF milliard, aux prix courants)	16 980
PIB par tête (au PPA courant en USD)	13 497
Consommation (privée, en pourcentage du PIB)	53
Formation brute de capital fixe (en pourcentage du PIB)	22

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Solde du budget du gouvernement central (en pourcentage du PIB)	-8.8
Recettes des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	43.4
Solde des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	-9.2

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en pourcentage du PIB)	64
Importations de biens et services (en pourcentage du PIB)	66
Réserves officielles (moyenne, or inclu, DTS milliard)	8
Dette extérieure brute totale (euros milliards)	38
Dette extérieure brute totale (en pourcentage du PIB)	55

LA MONNAIE

Unité monétaire : Forint (HUF)

Forints par euro :		Forints par USD :	
Moyenne, 2002	242.97	Moyenne, 2002	258.00
Fin décembre 2002	235.90	Fin décembre 2002	225.16

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 3 décembre 2003. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 6 janvier 2004.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Philip Hemmings, Ann Vourc'h, Carl Gjersem, Andreas Reindl and Boris Cournede sous la direction de Andreas Wörgötter.

•

L'Étude précédente de la Hongrie a été publiée en juin 2002.

Évaluation et recommandations

Un rattrapage continu exige le maintien de la compétitivité et l'augmentation du niveau d'activité

Depuis 1997 l'économie hongroise a affiché une croissance vigoureuse, de 4¼ pour cent par an en moyenne. Cette bonne performance est à porter au crédit d'un secteur exportateur dynamique composé pour l'essentiel d'entreprises financées par des investissements étrangers, et d'une intégration rapide dans les réseaux de production européens. Depuis 2001, la demande interne s'est montrée très soutenue, à la faveur d'une poussée des salaires minimums et des rémunérations dans le secteur public, à quoi s'est ajouté le dynamisme de l'investissement public. Cependant, la croissance du commerce mondial s'est ralentie et les gains de parts de marché à l'exportation se sont sensiblement amenuisés, de sorte que la croissance globale du PIB a faibli. Pour se poursuivre, la convergence réelle rapide de l'économie hongroise avec celle de l'Union européenne exigera avant tout le maintien, voire le renforcement, de la compétitivité de l'économie hongroise, définie de façon générale par sa capacité d'attirer des activités industrielles et commerciales. C'est là un facteur crucial pour que les entreprises exportatrices à forte productivité continuent de croître, que les liens entre ces entreprises et les fournisseurs hongrois continuent de s'étendre et qu'un rythme élevé de création et de développement d'entreprises soit maintenu afin de répondre aux opportunités sur le marché national suscitées par la hausse des revenus. Toutefois, la poursuite d'une croissance vigoureuse ne peut s'appuyer uniquement sur des gains de productivité élevés mais exigera aussi une utilisation plus intensive des ressources de main-d'œuvre. L'économie hongroise se caractérise par un taux d'emploi global très bas et par un clivage régional très prononcé entre le centre-ouest du pays en plein essor, où se concentre la croissance et où sont en train d'apparaître des pénuries de main-d'œuvre, et le nord, le sud et l'ouest plus

pauvres et moins dynamiques. La Hongrie se doit donc d'améliorer le taux d'activité, d'accroître la mobilité de la main-d'œuvre et d'étendre l'expansion économique aux régions actuellement moins prospères.

Une adhésion en douceur à l'UEM pose des défis aux politiques budgétaire et monétaire

Outre la difficulté de maintenir le rythme de la convergence réelle, la Hongrie est confrontée à la nécessité de réaliser une convergence nominale rapide afin d'atteindre l'objectif des autorités d'une adhésion précoce à l'Union économique et monétaire (UEM). Une adhésion accélérée est jugée souhaitable pour consolider l'intégration économique à l'Union européenne, mais aussi pour importer la stabilité macroéconomique tout en donnant une impulsion à moyen terme à la croissance économique par le biais d'une baisse des taux d'intérêt réels. Toutefois, cette stratégie ne va pas sans risques. Des dérapages budgétaires notables ont engendré des conditions difficiles pour la politique monétaire et restreint les marges disponibles pour réduire les impôts. Par conséquent, réaliser à la fois la désinflation et l'assainissement budgétaire jusqu'aux niveaux requis est une tâche ardue, et des efforts importants sur le front de la politique monétaire et sur celui de la politique budgétaire seront indispensables pour préserver en même temps la compétitivité extérieure. Plus une stratégie budgétaire à moyen terme se montrera efficace pour réduire les dépenses et libérer des ressources, plus il sera facile d'atteindre les objectifs de désinflation qu'implique l'adhésion à l'UEM tout en atténuant les risques de fluctuations turbulentes des taux d'intérêt et du taux de change.

L'assainissement budgétaire se poursuit, mais il n'est pas encore bien ancré dans une stratégie de moyen terme

Le déficit des administrations publiques en 2002 a largement dépassé le déficit initialement approuvé, pour s'établir à 9.2 pour cent du PIB en comptabilité d'exercice. Dans une certaine mesure, ce résultat reflète des facteurs ponctuels équivalant à environ 3 pour cent du PIB, en particulier l'intégration dans le budget d'importantes dettes quasi budgétaires cumulées résultant de la construction d'autoroutes. Mais ce lourd déficit traduit aussi des dépenses excessives dans presque tous les postes en prévision des élections locales et générales. Le déficit 2003, estimé à 5.6 pour cent du PIB au début de 2004, marque une amélioration, surtout dans une conjoncture internationale difficile. Mais afin de

parvenir à un financement public durable et de satisfaire aux critères de Maastricht pour une adhésion à l'UEM en 2008, il faudra ramener le déficit des administrations publiques à 3 pour cent du PIB d'ici 2006 en réalisant des économies au chapitre des dépenses. Ce nouvel ajustement sera beaucoup plus malaisé car les mesures faciles ont déjà été prises. Le budget pour 2004 prévoit de ramener le déficit à 3.8 pour cent du PIB (dans l'optique SEC95). Ce résultat sera obtenu essentiellement par un accroissement des recettes, et non par une compression substantielle des dépenses. L'ampleur relativement faible des compressions de dépenses s'explique par une accélération des investissements dans la construction d'autoroutes, par les dépenses d'adhésion à l'UE et par le fait que la réalisation d'économies substantielles dans les dépenses structurelles demande du temps. La pression fiscale étant déjà élevée, le nouvel alourdissement prévu l'an prochain n'est pas propice à la croissance. En même temps, dans certains secteurs de recettes et de dépenses on constate des initiatives utiles qui pourraient induire des contractions plus larges et plus marquées des dépenses. Dans le prolongement des mesures prises en 2003, il est prévu de restreindre les conditions d'éligibilité et de réduire le degré de générosité du système de prêts bonifiés au logement. En outre, une réduction de 10 pour cent de l'emploi dans l'administration centrale (environ 7 000 salariés) est programmée pour 2004. Cela ne représente qu'une faible contraction au regard des quelque 821 000 salariés du secteur public, mais de nouvelles compressions d'effectifs pourraient se produire à la suite du resserrement des transferts salariaux du budget central aux autres secteurs d'administration.

***Dès maintenant,
il faut définir
les éléments clés
d'un programme
d'assainissement
à moyen terme***

Pour que la Hongrie observe de façon durable les critères d'adhésion à la zone euro, l'assainissement budgétaire sur le plan des dépenses doit s'amorcer dès maintenant. Étant donné les délais d'élaboration et d'application, pour une poursuite efficace de l'assainissement en 2005 et les années suivantes il faut engager dès maintenant des travaux sur les éléments essentiels d'une stratégie budgétaire à moyen terme qui :

- envisage des mesures appropriées pour élargir l'assiette d'imposition et abaisser les taux dans la mesure du possible ;

- renforce les procédures budgétaires pour veiller à ce que les conséquences à long terme des décisions de dépenses soient clairement déterminées et pour promouvoir une optimisation des ressources grâce à un financement axé sur les résultats et à des critères de performance,
- et définit les mesures structurelles requises pour maîtriser la croissance des dépenses dans l'ensemble des programmes gouvernementaux.

La réforme fiscale doit viser à réduire les taux et à élargir la base d'imposition

Les possibilités d'obtenir une réduction du déficit par un accroissement des recettes semblent épuisées. Les efforts déployés ces dernières années pour atténuer la fraude fiscale et renforcer l'administration et le recouvrement de l'impôt ont certes donné des résultats positifs et devraient être poursuivis, mais pour espérer réduire encore l'économie informelle et élargir ainsi la base d'imposition, il apparaît nécessaire d'atténuer fortement le coin fiscal sur le travail. Bien que cet allègement soit très souhaitable pour des raisons structurelles, le résultat net en termes de recettes est presque certainement négatif, du moins dans le court terme. En même temps, les pressions pour une baisse de la fiscalité des entreprises resteront vives. Néanmoins, il existe un certain nombre de mesures d'élargissement de l'assiette fiscale que le gouvernement devrait explorer :

- La taxation des revenus du capital varie considérablement selon les types de revenus, et dans certains cas elle est très légère. En particulier, il est souhaitable que les revenus d'intérêts, actuellement taxés au taux zéro, cessent d'échapper à l'impôt lorsque la désinflation aura suffisamment progressé.
- Le système de crédits et de déductions au titre de l'impôt sur le revenu devrait être révisé. En particulier, l'abattement au titre des prêts au logement doit être encore réduit et les crédits d'impôt en faveur de la famille devraient viser davantage à accroître le taux d'activité des femmes.
- Il est possible d'étendre l'application de la taxe sur la valeur ajoutée.

- Enfin, il faut encourager les collectivités locales à utiliser plus largement les possibilités disponibles de taxation de la propriété résidentielle.

En résumé, la pression fiscale étant déjà élevée, la réforme fiscale devrait améliorer l'efficacité du système et réduire ses distorsions les plus dommageables, tandis que l'assainissement budgétaire serait mis en œuvre essentiellement sur le front des dépenses.

La réforme des dépenses publiques est urgente

Un cadre à moyen terme stratégique s'avère indispensable pour accélérer la réforme des dépenses. Il suppose non seulement un réexamen systématique et une fixation des priorités pour les programmes de l'administration centrale en vue d'améliorer leur efficacité, mais aussi une participation et une responsabilité accrues des collectivités locales pour la réalisation des objectifs de politique budgétaire et l'adoption des réformes budgétaires. Il y a lieu d'examiner en particulier les questions suivantes :

- Dès 2004, les réductions prévues de l'emploi dans le secteur public devront être liées à des réformes administratives et ciblées sur des activités peu prioritaires au lieu de viser l'ensemble du secteur. Les fortes hausses de rémunération accordées dans le secteur public ces deux dernières années (50 pour cent pour la plupart des salariés) avaient pour but de mettre en place une administration publique de taille plus modeste et plus productive, et cette démarche doit se traduire dans les faits.
- La réforme des retraites de 1998 prévoyait de réduire progressivement les dépenses au titre des prestations du premier pilier en vue d'assurer la viabilité du système. La logique de cette réforme doit être rétablie, et il faut revenir sur la décision d'instituer un treizième mois pour les pensions.
- Dans l'ensemble, les niveaux des taux de compensation des programmes de transferts sociaux ne sont pas très élevés en comparaison des autres pays, mais leur couverture est très étendue. Compte tenu du faible niveau d'activité observé en Hongrie, une réorganisation rigoureuse de ces programmes, comme

indiqué ci-après, permettrait à la fois de réduire la poussée des dépenses et d'améliorer les incitations à travailler.

Une phase difficile pour une politique monétaire sursollicitée avant l'adhésion à l'euro

Le passage d'un régime de parités ajustables à un régime de ciblage de l'inflation a été opéré en douceur, et au début le nouveau système a semblé fonctionner de façon satisfaisante. Toutefois, la politique monétaire a été récemment confrontée à quelques problèmes difficiles, notamment des attaques spéculatives visant la monnaie. Ces événements reflètent en partie la crainte que la politique monétaire ne soit trop sollicitée, puisqu'elle implique non seulement la réalisation des objectifs d'inflation mais aussi la stabilisation du taux de change à l'intérieur d'une fourchette étroite considérée comme étant compatible avec les objectifs d'inflation et contribuant à une adhésion en douceur au MCE II et à la zone euro. Néanmoins, les conditions de marché risquent de rendre ces objectifs inconciliables. La stratégie de communication nuancée de la Banque centrale, qui se réfère notamment à un objectif de taux de change, semble donc pertinente mais risque d'attirer des attaques spéculatives si les autorités donnent en public force détails sur leur volonté de défendre l'objectif de change.

Développer la coordination entre les acteurs de la politique macroéconomique

En particulier à la fin de 2002 et au début de 2003, un débat public discordant s'est développé entre la Banque centrale et le gouvernement, menaçant la crédibilité de la politique macroéconomique aux yeux des marchés. Depuis, des efforts notables ont été déployés pour parvenir à un consensus plus visible et plus substantiel. Il importe que les autorités persévèrent dans ce sens, d'autant plus que l'adhésion à l'euro implique des objectifs de déficit et d'inflation ambitieux. Réagissant à certaines hausses inflationnistes de recettes intégrées dans le budget 2004, la Banque, en accord avec le gouvernement, a fixé un objectif d'inflation de 4 ± 1 pour cent pour décembre 2005, soit un demi-point de plus que l'objectif pour fin 2004, tout en incorporant dans la fourchette les 3 pour cent jugés suffisants pour l'adhésion à l'euro. Si les objectifs de la politique budgétaire sont pleinement réalisés, l'objectif d'inflation fixé conjointement pourrait être atteint sans nouveau dur-

cissement monétaire. Néanmoins, le cas échéant, une dernière impulsion vers le taux d'inflation requis pour satisfaire aux critères de convergence pourra être donnée à la fin de la période d'évaluation de douze mois. Cette stratégie ne va pas sans risques. L'adoption de l'euro au début de 2008 exigerait une évaluation positive de la convergence, qui dans le cas du critère d'inflation reposerait sur une période d'évaluation de 12 mois commençant au cours de l'année 2006. Il sera donc important de signaler de façon crédible que la Banque réagirait à une pause prolongée de la désinflation par un durcissement approprié des conditions monétaires. Ainsi qu'on l'a noté, une stratégie budgétaire fondée sur le freinage des dépenses sera nécessaire à cet égard. Il est clair que si la politique budgétaire ne réalisait pas les objectifs qui lui sont fixés, cela compromettrait à la fois la crédibilité de la stratégie de convergence nominale et la cohérence entre les objectifs d'inflation et de taux de change.

La fixation des salaires devrait anticiper la désinflation et le retour à l'expression des orientations salariales en termes nominaux doit se poursuivre

La formation des salaires revêt une importance cruciale pour la compétitivité et la stabilité des prix. Ces dernières années, la croissance des salaires réels dans le secteur privé a été vigoureuse, même si elle s'est modérée en 2003. La nette décline de l'inflation à partir du milieu de 2001 a eu apparemment un effet retardé sur le rythme de hausse du salaire nominal. Les majorations du salaire minimum ont entraîné une revalorisation des bas salaires et se sont probablement propagées aux salaires supérieurs au minimum. En outre, une succession de fortes hausses des rémunérations dans le secteur public entre 2001 et 2003 a eu des effets de démonstration sur les augmentations dans le secteur privé et a pu entraîner des tensions sur l'offre de certaines catégories de main-d'œuvre dans ce secteur. Dans les années à venir, la détermination des salaires sera soumise à une double contrainte : d'une part, les hausses de salaire qui ont largement dépassé les gains moyens de productivité devront être partiellement reprises pour rétablir un niveau de salaire compatible avec la compétitivité internationale et, d'autre part, les augmentations du salaire nominal devront tenir dûment compte de la forte désinflation qui aura été réalisée, d'une manière ou d'une autre, durant le processus d'adhésion à la zone euro. Tandis que le dispositif institutionnel permet

de fixer les salaires au niveau de l'entreprise, le cadre actuel de la politique des revenus pourrait être amélioré. La Hongrie s'est généralement caractérisée par une inflation moyenne à forte, et ce n'est que depuis peu qu'elle se rapproche du rythme d'inflation de la zone euro. La politique des salaires pour 2004 reflète ces objectifs et prévoit le retour à des lignes directrices salariales indicatives exprimées en termes nominaux bruts (et non en termes réels nets). Cette pratique doit être poursuivie.

Une offre de travail plus réactive favoriserait la modération des salaires

La réaction retardée des salaires nominaux à la décline de l'inflation conduit à penser que les anticipations inflationnistes n'ont pas encore pleinement intégré les évolutions effectives. La réaction décalée du salaire nominal dénote aussi des tensions sur les marchés du travail dans les secteurs de pointe et pour certaines qualifications dans le centre-ouest du pays. Cette situation souligne encore la nécessité d'appliquer des politiques qui remettent en activité un plus grand nombre de chômeurs. Dans une certaine mesure, c'est là une question régionale, qu'il faut traiter d'une part en développant la mobilité de la main-d'œuvre et d'autre part en élargissant la création d'emplois dans tout le pays. Plus généralement, l'emploi formel souffre de l'ampleur du coin fiscal sur l'activité, en particulier chez les travailleurs à bas salaires. Certains programmes de prestations sociales, notamment le système d'invalidité et les prestations pour charges de famille, sont devenus de fait des portes de sortie du marché du travail. Pareil contexte n'est pas non plus propice à l'accumulation de capital humain nécessaire pour garantir l'employabilité sur le marché du travail formel.

Une réduction du coin fiscal renforcerait les incitations à créer et exercer des emplois,...

Si l'on a observé une progression encourageante, quoique légère, des taux d'activité et d'emploi ces derniers temps, les niveaux demeurent très inférieurs à ceux des pays en pointe à cet égard. Tandis que le coin fiscal a été considérablement atténué ces dernières années, de nouvelles réductions sont encore nécessaires. Elles devraient privilégier l'amélioration des incitations à créer et exercer des emplois pour lesquels les qualifications exigées correspondent aux aptitudes de la population inoccupée. En atténuant le coin fiscal on renforcerait aussi les incitations à

exercer un emploi formel, d'où une contraction de l'activité dans le secteur parallèle et un élargissement de la base d'imposition. La décision d'exempter le salaire minimum de l'impôt sur le revenu conforte les incitations à entrer dans la population active, et les mesures gouvernementales devraient désormais tendre à réduire les cotisations patronales élevées au titre des bas salaires afin de stimuler la demande. En particulier, la composante fixe de la cotisation maladie des employeurs alourdit excessivement le coût de la main-d'œuvre peu qualifiée et a contrarié le développement du travail à temps partiel. Les autorités ont décidé de supprimer ce paiement pour divers groupes, notamment certaines catégories de travailleurs à temps partiel, mais elles devraient envisager d'accélérer la suppression totale de cette cotisation fixe, aujourd'hui envisagée pour 2006.

... de même que des réformes du système de prestations d'invalidité

Le relèvement de l'âge légal de la retraite et le net durcissement des conditions d'accès aux programmes de pré-retraite ont été efficacement appliqués, ont freiné les retraits du marché du travail et ont largement contribué à l'amélioration récente du taux d'emploi des travailleurs âgés. La réforme n'a pas encore produit tous ses effets car les anciens dispositifs comportaient des clauses de maintien des droits acquis. Toutefois, comme dans d'autres pays qui ont cherché à restreindre les départs anticipés, la Hongrie a enregistré une augmentation concomitante du nombre des bénéficiaires de prestations d'invalidité. Il faut réformer le régime d'invalidité pour instaurer une évaluation plus minutieuse des capacités résiduelles des travailleurs et promouvoir leur réintégration sur le marché du travail par des mesures de réadaptation et de formation sur le tas.

... et une assistance au titre des enfants qui favorise davantage l'activité

L'aide pour enfants à charge consiste essentiellement en prestations monétaires et crédits d'impôt pour charges de famille. Même si le taux d'activité des femmes d'âge très actif est comparable à la moyenne OCDE, il convient de rechercher de nouvelles améliorations dans les domaines d'action pertinents. En outre, les services de garde d'enfants financés par l'État varient considérablement d'une collectivité locale à l'autre, mais ils sont en général limités. La possibilité d'obtenir un congé parental de trois ans risque d'éloigner les parents de la population active, de sorte

qu'ils auront moins de chances de réintégrer leur emploi et qu'ils risquent de voir leur avancement contrarié s'ils le font. Compte tenu de ces problèmes, les autorités devraient examiner les moyens de rééquilibrer le programme d'aide au titre des enfants de manière à fournir moins de prestations monétaires mais davantage de services de garde d'enfants, soit directement, soit en subventionnant les services de garde du secteur privé pour les familles qui travaillent, de façon à rendre le travail plus attractif.

Une plus grande mobilité de la main-d'œuvre et une différenciation régionale des salaires sont indispensables

Les déséquilibres régionaux du marché du travail sont accentués par l'effet sclérosant sur la mobilité de la main-d'œuvre lié à l'étroitesse du marché du logement locatif conjuguée avec le niveau élevé du taux de propriété du logement dans toutes les régions du pays. Les variations considérables des prix des logements d'une région à l'autre traduisent, du moins en partie, l'effet des allègements fiscaux et des subventions non transférables à l'accession à la propriété qui influencent essentiellement le marché immobilier de l'ouest du pays. Les réductions récentes de la couverture et du degré de générosité du système de crédits bonifiés au logement pourraient atténuer le biais en faveur de l'accession à la propriété et empêcher que se creusent encore les disparités régionales des prix des logements. Il faut alléger encore le dispositif, dont la suppression est souhaitable. Les dégrèvements fiscaux sur les paiements d'intérêts hypothécaires et les remboursements de capital incitent aussi à acheter plutôt qu'à louer. Pour le moins, ces allègements devraient porter uniquement sur les paiements d'intérêts et les autorités devraient se demander sérieusement si les objectifs d'aide sociale des dégrèvements ne seraient pas mieux réalisés par d'autres moyens. On pourrait stimuler la dynamique de création d'emplois dans tout le pays en laissant les conditions locales du marché du travail se répercuter intégralement sur les salaires, mais aussi en améliorant l'infrastructure pour favoriser une plus large répartition géographique des investissements.

Amélioration de l'infrastructure de transport : des progrès inégaux

La densité et la qualité des transports routiers et ferroviaires à longue distance influencent les décisions d'implantation des entreprises, et contribuent ainsi aux fortes disparités régionales en matière de développement économique. En

outre, dans de nombreuses régions la déficience des transports à courte distance limite les possibilités de déplacements journaliers. Aussi, les marchés du travail locaux sont souvent étroits, ce qui aggrave le déséquilibre offre-demande et le chômage à l'intérieur des régions. La forte augmentation des ressources allouées à l'infrastructure routière dans le projet de budget pour 2004 représente une initiative très opportune en vue de réduire les disparités régionales, car la principale priorité en matière de construction routière est de relier plus étroitement les parties périphériques et moins développées du pays aux régions plus performantes sur le plan économique. Dans ce contexte d'accélération des dépenses, les autorités sont instamment priées de rechercher des gains d'efficience en faisant une plus grande place aux études coûts-avantages dans le processus décisionnel. Des initiatives dans ce sens ont été prises récemment pour veiller à ce que les projets séduisants de nouvelles autoroutes ne soient pas trop favorisés, au détriment des activités plus modestes de construction routière et d'entretien du réseau. S'agissant des services ferroviaires, la modernisation exige bien entendu des investissements massifs. Ceux-ci devraient être induits par de nouveaux progrès vers la libéralisation, avec notamment l'arrivée d'un exploitant de réseau entièrement indépendant.

L'ouverture et la transparence des marchés sont importantes pour l'activité des entreprises

Dès l'amorce de la transition, la Hongrie a déployé d'intenses d'efforts pour instaurer un cadre réglementaire propice à l'entreprise, et le rythme élevé de création d'IDE et d'entreprises est un résultat positif à cet égard. Toutefois, des problèmes subsistent, qu'il s'agisse du besoin d'une coordination plus étroite entre les autorités fiscales centrales et locales ou de l'intensification de la concurrence et de la réglementation dans les industries de réseau et surtout dans le segment de l'économie hongroise qui alimente le marché national. Beaucoup reste à faire pour améliorer l'efficience en réduisant les programmes de subventions dans un large éventail d'activités. Une question fondamentale concerne la responsabilité et l'indépendance *de facto* des organismes de réglementation. En particulier, les textes de loi soumis au Parlement devraient être utilisés comme une opportunité de renforcer ces aspects dans le domaine

de la supervision financière. Tandis que la législation vise à accroître l'obligation de rendre des comptes au ministère des Finances, dans les pays de l'OCDE on reconnaît que les autorités de tutelle financières doivent disposer de l'indépendance opérationnelle requise pour assurer de façon autonome la surveillance des institutions financières et des marchés financiers.

La fiscalité des entreprises nécessite une meilleure coordination entre les différents niveaux d'administration

En ce qui concerne la fiscalité des entreprises, le faible niveau d'imposition des sociétés devrait rendre l'investissement en Hongrie attractif, mais cet effet est affaibli par le caractère inapproprié de l'assiette de l'impôt local sur les sociétés. Plus généralement, le système fiscal manque de stabilité car il est fréquemment modifié, ce qui a pour effet de rendre plus difficile le respect des obligations fiscales et d'alourdir les charges administratives. La base d'imposition de la propriété non résidentielle est également inadéquate. Les modifications récentes de la fiscalité des entreprises visent à atténuer ces problèmes, mais de plus amples réformes sont nécessaires.

La rentabilité des banques est trop tributaire des programmes de prêts subventionnés

Le secteur bancaire domine le système financier de la Hongrie, les marchés de capitaux jouant un rôle moins important. Les tendances récentes des indicateurs d'efficacité et de rentabilité du secteur bancaire sont de bon augure pour la stabilité financière future, même si le dynamisme du secteur tient en partie aux prêts subventionnés, notamment la subvention au logement et, dans une moindre mesure, les divers types de crédits bonifiés aux PME. Les autorités devraient procéder à une évaluation générale pour déterminer quelle proportion des aides est captée par le secteur financier et examiner de plus près la structure de tous les dispositifs en cause.

Le droit de la concurrence repose généralement sur des bases solides, mais on peut rendre son application plus efficiente

Le chapitre de cette *Étude* consacré à l'analyse du droit de la concurrence et de son application souligne que, dans ce domaine, la Hongrie soutient à maints égards la comparaison avec les pratiques moyennes des pays de l'OCDE. Néanmoins, deux aspects appellent l'attention. Premièrement, dans certaines circonstances les particuliers devraient avoir le droit d'intenter des actions en justice sans passer par l'autorité chargée de la concurrence. Cette procédure éviterait les complications

dues à des différences avec la législation de l'Union européenne et permettrait aussi d'améliorer l'application générale des règles et de réduire la charge de travail de l'autorité chargée de la concurrence. Deuxièmement, l'application de sanctions à l'encontre des particuliers dans les affaires d'ententes injustifiables rendrait sans doute l'action de l'autorité de tutelle plus efficace dans ce domaine à condition que les nouvelles sanctions éventuelles n'interfèrent pas avec le cadre d'application actuel. Il faudrait explorer des modifications procédurales et organisationnelles, appuyées au besoin par des réformes législatives, afin de libérer des ressources et d'améliorer la capacité de l'autorité de la concurrence de hiérarchiser les priorités. En particulier, on préconise la création d'une unité spécialisée dans la fraude à la consommation, de même qu'un certain nombre de réformes des procédures.

***Il faut prendre
des mesures pour
exposer le secteur
intérieur à
une concurrence
plus vive***

Si les indicateurs généraux ne montrent pas que la Hongrie souffre de problèmes endémiques liés aux monopoles et aux ententes, dans certains secteurs il existe incontestablement des difficultés. En ce qui concerne les services professionnels, les restrictions à l'entrée et la fixation des prix sont particulièrement strictes et il convient de donner plus de force au droit de la concurrence en réduisant les possibilités de dérogation. Dans la distribution de détail, il y a lieu de supprimer l'interdiction des ventes à perte et les règles en matière de crédits pour certains produits alimentaires, qui ont pour but de protéger les producteurs, les grossistes traditionnels et les petits détaillants. D'une manière générale, les gains de productivité découlant d'une réforme réglementaire proconcurrentielle pourraient être considérables, et des efforts redoublés s'imposent pour réduire les obstacles à l'entrée et stimuler la concurrence dans les secteurs qui desservent le marché national et qui accusent un retard de productivité.

Parmi les industries de réseau, des problèmes se posent encore aux pouvoirs publics dans le secteur énergétique privatisé et dans les services postaux

En dépit d'une libéralisation partielle, de nouvelles actions sont nécessaires pour développer la concurrence dans les industries de réseau. L'un des problèmes vient de ce que les autorités de tutelle de l'industrie n'ont pas le dernier mot sur certains points essentiels. Pour ne citer qu'un exemple frappant, les prix de détail du gaz et de l'électricité pour les ménages sont fixés en définitive par le gouvernement. Il faut supprimer ces contrôles et laisser les prix s'établir au gré du marché. La prise en considération des coûts de l'énergie pour les travailleurs à faible revenu devrait se faire par d'autres moyens. L'État doit aussi jouer un rôle plus effacé en ce qui concerne la détermination des redevances d'accès et l'autonomie des exploitants de réseau. Il faut combattre plus vigoureusement les positions dominantes des opérateurs en place dans les secteurs du gaz et de l'électricité et surveiller les contrats à long terme sur les marchés de l'électricité. La libéralisation des services postaux est réalisée en conformité avec les directives pertinentes de l'Union européenne. À cet égard, les autorités doivent s'employer plus énergiquement à résoudre les problèmes des sureffectifs et des bureaux de poste ruraux non viables.

Recourir plus systématiquement aux instruments économiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique locale

L'objectif de Kyoto est en passe d'être atteint, mais la stratégie à l'égard du changement climatique pourrait être plus efficace par rapport à son coût. Le prix de marché des émissions actuelles et futures devrait être utilisé comme étalon pour l'évaluation du rapport coût-efficacité des mesures de réduction des gaz à effet de serre. Mais ce faisant, il faudrait aussi prendre en compte les coûts et avantages découlant de la réalisation d'autres objectifs d'action. Ainsi, les programmes de développement des énergies renouvelables, qui sont destinés à réduire les émissions de gaz à effet de serre, peuvent aussi, dans une certaine mesure, améliorer la qualité de l'air. En outre, l'impact environnemental des divers projets d'énergies renouvelables appelle une analyse plus complète. Un alignement des prix de l'énergie pour les ménages sur les tarifs du marché, à l'instar du processus déjà engagé pour les entreprises, représenterait aussi une mesure d'atténuation efficace par rapport à son coût. Malgré une amélioration considérable de la qualité de l'air, la Hongrie doit relever d'importants

défis pour réduire ses émissions afin de tenir ses engagements internationaux et ceux qui découlent de l'adhésion prochaine à l'Union européenne. La Hongrie a récemment transposé dans le droit national la Directive de l'UE sur les grandes installations de combustion. Même si les avantages liés à la réduction associée des émissions sont susceptibles de l'emporter sur les coûts, cette approche contraignante ne minimisera pas les coûts de dépollution globaux. En ce qui concerne les sources mobiles, on pourrait recourir plus largement aux instruments économiques pour contenir les émissions de polluants atmosphériques ; en particulier, la tarification routière et la taxation des véhicules en fonction des émissions sont des options à envisager sérieusement.

Résumé

Pour que la Hongrie conserve un rythme de croissance vigoureux, la politique macroéconomique doit viser des finances publiques saines et viables, une inflation basse et une compétitivité durable de son secteur exportateur tiré par l'IDE. L'assainissement budgétaire doit se focaliser sur des réformes structurelles pérennes, qui réduisent dans la durée le volume des dépenses publiques. L'augmentation des recettes crée un ballon d'oxygène pour le budget 2004, mais il faut profiter de ce répit pour prendre des mesures qui abaisseront durablement les dépenses dans un cadre à moyen terme. L'exercice d'équilibre délicat de la politique monétaire entre la réalisation des objectifs d'inflation et le pilotage du taux de change pour l'entrée dans la zone euro se trouvera facilité si les objectifs budgétaires sont atteints. La décision d'établir les budgets futurs en fonction de l'objectif d'inflation conjoint intervient opportunément pour améliorer la coordination entre le gouvernement et la banque centrale, et il convient de persévérer sur cette voie. En ce qui concerne la formation des salaires, les directives salariales indicatives devraient être utilisées pour transmettre la désinflation durant la période précédant l'adhésion à l'UEM, et limiter par là même le risque de hausses inopinées du salaire réel. Il convient aussi de faciliter la modération salariale avec des mesures qui augmentent la réactivité de l'offre de main-d'œuvre. Si des marges de manœuvre sont créées pour des réductions d'impôts, il faudra les utiliser pour réduire l'ampleur du coin fiscal sur le travail en Hongrie, qui interagit négativement avec certains programmes de prestations

sociales. Les fortes disparités régionales devraient être prises en charge par des mesures qui accroissent la mobilité de la main-d'œuvre et étendent l'investissement aux différentes régions grâce à une amélioration plus poussée de l'infrastructure. Il est possible d'améliorer encore les conditions d'activité des entreprises en remédiant à l'insuffisance de la concurrence dans certaines industries de réseau et, plus généralement, en assouplissant les conditions d'entrée sur le marché dans le secteur intérieur. Un plus large recours aux instruments économiques permettrait d'abaisser les coûts considérables des programmes destinés à réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants atmosphériques plus localisés. La Hongrie ne sera en mesure de récolter tous les fruits de l'adhésion à l'Union européenne et de l'entrée dans l'UEM qu'à condition de mettre en place un cadre macroéconomique approprié, de stimuler la participation au marché du travail et de maintenir un rythme élevé de croissance de la productivité.

1. Principaux problèmes et enjeux

Depuis le milieu des années 90 la Hongrie affiche une forte croissance, fondée essentiellement sur sa participation aux filières d'approvisionnement en produits manufacturés des marchés européens, financée par des flux d'investissement direct étranger (IDE). Le niveau de compétitivité internationale requis pour intégrer la chaîne de l'offre, qu'il s'agisse des coûts de production ou des considérations plus générales prises en compte par les investisseurs, a été obtenu non seulement par une politique de faible imposition des entreprises mais aussi par des mesures de stimulation de l'IDE. Les privatisations, la réforme de la réglementation et la réussite des mesures prises pour réduire l'inflation, élevée au cours des premières années de la période de transition, ont également offert des débouchés à l'investissement et créé un environnement plus favorable aux activités des entreprises. Dans un avenir prévisible, ce rôle de filière d'approvisionnement représente la grande voie la plus viable afin de parvenir à une croissance suffisamment dynamique pour combler l'écart avec le niveau de vie moyen du reste de l'Europe. Préserver la compétitivité internationale requise par la poursuite de cette stratégie d'expansion constitue donc la principale tâche dont doivent s'acquitter les autorités. Pour ce faire, elles doivent mener une politique empêchant toute augmentation excessive des coûts de production, notamment par le biais de hausses de salaire, tout en prêtant attention à l'environnement économique en général. Dans leurs évaluations, les entreprises seront tout particulièrement sensibles aux résultats macroéconomiques des prochaines années, dans la mesure où la Hongrie se prépare en vue d'intégrer la zone euro en 2008. Plus généralement, la manière dont les autorités gèrent le passage à l'euro aura des effets sur l'ensemble de l'économie à court et, éventuellement, à long terme. Étant donné la nécessité de réduire l'inflation et les déficits publics pour satisfaire aux critères d'admission dans l'Union économique et monétaire (UEM), conjuguée au désir d'y entrer à un taux de change optimal, la tâche sera ardue et représente le deuxième grand défi que doivent relever aujourd'hui les autorités. Il sera cependant difficile à la Hongrie de tirer pleinement parti de sa compétitivité internationale et d'une entrée réussie dans la zone euro dans la mesure où elle pâtit d'un taux d'activité faible, et d'un marché du travail caractérisé par de fortes disparités régionales. La mobilisation des ressources en main-d'œuvre non

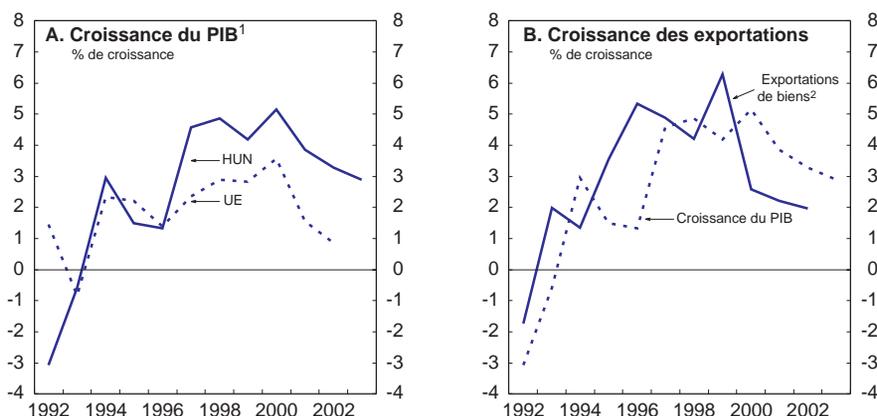
utilisées représente la troisième tâche essentielle à laquelle vont devoir s'atteler les pouvoirs publics. A cet effet, ils doivent mieux veiller à ce que le système de prélèvements et de prestations soit vraiment axé sur le travail, mais aussi à ce que les employeurs soient incités à embaucher les personnes sans travail, majoritairement peu qualifiées et souvent insuffisamment expérimentées.

Préserver la compétitivité internationale

Une croissance hongroise tirée par les exportations

Une fois terminés les principaux bouleversements induits par la transition, au milieu des années 90, l'économie hongroise a commencé à enregistrer une forte croissance, qui s'est élevée en moyenne à plus de quatre pour cent entre 1997 et 2002, soit environ deux points de pourcentage de plus que la moyenne de l'Union européenne (UE) (voir le graphique 1.1). Un tel écart, s'il perdurait, se traduirait par une convergence réelle régulière, mais qui n'aurait rien d'extraordinaire. Un écart de taux de croissance de deux points de pourcentage signifie en effet que la Hongrie atteindrait le niveau moyen de produit intérieur brut (PIB) par habitant des États membres de l'UE au bout de 35 ans environ¹. Le principal déterminant de cette vague de croissance réside dans la montée en puissance rapide de la Hongrie en tant que site de production, essentiellement dans le cadre de filières d'approvisionnement des marchés européens. L'influence de cette activité sur l'expansion économique transparait

Graphique 1.1. Une croissance hongroise tirée par les exportations



1. Pour 2003, les prévisions OCDE de l'automne 2003 sont incluses dans la série.

2. Les exportations de biens sont exprimées sous la forme d'un pourcentage de variation du PIB (exportations = $(xgv[t+1] - xgv[t])/gdpv[t] * 100$ où xgv représente le volume des exportations).

Source : OCDE, base de données analytiques.

dans la forte similitude entre l'évolution des exportations et celle du PIB (voir le graphique 1.1). Le développement rapide des capacités de production de matériel électrique et de matériel de transport a été particulièrement marqué, tandis qu'à l'inverse, un certain nombre de secteurs exportateurs précédemment importants, notamment les textiles (voir le tableau 1.1), ont reculé. Les activités exportatrices de ce type, parfois qualifiées d'activités de « réexportation », portent sur de gros volumes d'importations et d'exportations en termes de valeur ajoutée. Ainsi, le tableau 1.1 montre que dans certains secteurs la valeur des importations comme celle des exportations représente plusieurs fois le montant de la valeur ajoutée. Cela explique le niveau extrêmement élevé des importations et des exportations de la Hongrie en proportion du PIB, et la place dans le groupe de plus en plus nombreux des économies au commerce extérieur « hyperdéveloppé »². Le financement de ces activités exportatrices est essentiellement assuré par des flux d'IDE. Étant donné l'accumulation de capital étranger, les bénéfiques réinvestis sont devenus une composante de plus en plus importante de l'IDE, en sus des injections de « nouveaux » capitaux (voir l'annexe A, tableau 1). De fait, la Hongrie figure parmi les pays de l'OCDE qui affichent les plus gros volumes d'entrées nettes cumulées d'IDE par habitant depuis le début des années 90 (voir le tableau 1.2). Les principaux concurrents auxquels elle doit disputer les faveurs des investisseurs étrangers dans la région sont la République tchèque, la Pologne et, depuis une date plus récente, la République slovaque.

L'attrait qu'exerce la Hongrie sur les investisseurs tient en partie à sa proximité des marchés et des équipements productifs de l'UE, ce qui se traduit par une logistique relativement aisée et des communications moins coûteuses. En outre, grâce à l'existence d'un appareil industriel préalable à la libéralisation économique, la vague initiale d'investissements a pu s'appuyer dans une certaine mesure sur des infrastructures et une main-d'œuvre « prêtes à l'emploi ». L'action des pouvoirs publics a également contribué de manière cruciale à susciter puis à entretenir la confiance des investisseurs. La Hongrie ayant fait la preuve de sa capacité à assurer le service de sa dette extérieure et géré avec succès un problème aigu de stabilisation macroéconomique au milieu des années 90, les autorités ont clairement affiché leur détermination à parvenir à une stabilité économique générale. Globalement, des politiques structurelles favorables aux activités des entreprises, ainsi qu'une attitude d'ouverture à l'égard des investisseurs étrangers dans le cadre de la privatisation des actifs de l'État, ont également facilité les choses, de même que la souplesse des dispositions régissant le marché du travail et, dans certains cas, des mesures fiscales avantageuses pour les investisseurs. Par ailleurs, en particulier ces derniers temps, le secteur bancaire s'est développé de telle sorte qu'il est en mesure de satisfaire aux besoins de financement d'un secteur petites et moyennes entreprises (PME) en expansion rapide, ce qui pourrait être de bon augure dans l'optique d'une intensification des activités de sous-traitance réalisées pour les entreprises étrangères présentes en Hongrie.

Tableau 1.1. Décomposition sectorielle de la croissance

1995-2000

Code d'activité économique (CITI Rév. 3)	Branche d'activité (classée selon la contribution approximative à la croissance totale)	Contribution approximative à la croissance totale (1995-2000)	Croissance annuelle en volume, 1995-2000	Part de la valeur ajoutée nominale, 1995	Part de la valeur ajoutée nominale, 2000	Ratio exportations/valeur ajoutée (en termes nominaux), 2000	Ratio exportations/valeur ajoutée (en termes nominaux), 2000
01-99	Total général	4.19	4.2	100.0	100.0	n.d.	n.d.
30-33	Machines et appareils électriques et instruments d'optique	1.68	41.3	2.2	5.2	5.0	4.8
65-74	Intermédiation financière, assurances, activités immobilières et activités de services aux entreprises	0.72	3.2	19.6	20.8	n.d.	n.d.
34-35	Matériel de transport	0.61	26.7	1.3	2.8	4.4	3.2
75-99	Services collectifs, sociaux et personnels	0.49	2.2	20.5	19.3	n.d.	n.d.
64	Postes et télécommunications	0.35	9.8	2.8	3.8	n.d.	n.d.
50-52	Commerce de gros et détail, réparations	0.34	2.7	11.3	10.9	n.d.	n.d.
45	Construction	0.18	3.4	4.6	4.6	n.d.	n.d.
28	Ouvrages en métaux, sauf machines et matériel	0.14	7.7	1.6	1.5	1.0	1.7
60-63	Transport et entreposage	0.13	1.9	6.2	5.8	n.d.	n.d.
21-22	Pâtes, papier, articles en papier, imprimerie et édition	0.12	8.1	1.3	1.3	0.8	1.9
25	Articles en caoutchouc et en matières plastiques	0.10	9.9	0.8	1.0	1.8	3.3
55	Hôtels et restaurants	0.06	2.7	2.0	1.7	n.d.	n.d.
29	Machines et matériel, NCA	0.05	3.2	1.6	1.5	2.6	5.2
26	Autres produits minéraux non métalliques	0.05	4.3	1.1	1.1	0.9	1.1
36-37	Activités de fabrication NCA, récupération	0.02	2.7	0.6	0.5	3.2	2.4
20	Bois et articles en bois et en liège	0.01	2.4	0.6	0.5	1.5	1.4
27	Produits métallurgiques de base	0.01	1.0	0.8	0.7	3.2	5.2
17-19	Textiles, produits textiles, cuir et chaussure	0.00	-0.1	2.0	1.6	3.1	3.0
40-41	Distribution d'électricité, de gaz et d'eau	-0.03	-0.9	3.3	3.6	0.0	0.1
10-14	Activités extractives	-0.04	-8.9	0.5	0.3	0.1	11.1
01-05	Agriculture, chasse et pêche	-0.06	-1.1	6.7	4.2	0.4	0.2
15-16	Produits alimentaires, boissons et produits à base de tabac	-0.17	-4.1	4.2	3.4	1.2	0.5
24	Produits chimiques	-0.27	-9.9	2.6	2.3	1.9	3.2
23	Cokéfaction, fabrication de produits pétroliers raffinés et de combustibles nucléaires	-0.28	-15.1	1.9	1.4	0.7	0.6

Note : La contribution à la croissance est estimée de façon approximative, 1) en pondérant la croissance annuelle moyenne en volume de chaque branche par la moyenne des parts nominales dans le PIB pour 1995 et 2000, et 2) en appliquant un coefficient de pondération commun à toutes les branches pour prendre en compte le fait que la somme des estimations n'est pas égale à la croissance moyenne totale du PIB.

Source : OCDE, base de données STAN.

Tableau 1.2. **Entrées nettes cumulées d'IDE dans les pays de l'OCDE¹**
1993-2002

Entrées nettes (milliards de dollars US)		Entrées nettes par habitant (milliers de dollars US)	
Mexique ²	123.2	Irlande	18.44
Irlande	70.8	Nouvelle-Zélande	4.99
États-Unis	63.8	République tchèque	3.40
Pologne	48.6	Suède	2.98
République tchèque	34.9	Hongrie	1.97
Australie	30.9	République slovaque	1.78
Suède	26.5	Danemark	1.77
Hongrie	20.1	Australie	1.59
Nouvelle-Zélande	19.2	Mexique ²	1.27
République slovaque	9.6	Pologne	1.26
Danemark	9.5	Autriche	1.00
Autriche	8.1	Grèce	0.53
Turquie	7.6	États-Unis	0.22
Grèce	5.6	Belgique/Luxembourg	0.20
Corée	2.4	Turquie	0.11
Belgique/Luxembourg	2.1	Corée	0.05
Islande	-0.3	Portugal	-0.07
Portugal	-0.7	Canada	-0.55
Norvège	-3.6	Italie	-0.65
Canada	-17.4	Norvège	-0.80
Italie	-37.2	Islande	-1.05
Finlande	-38.3	Espagne	-1.10
Espagne	-44.2	Allemagne	-1.16
Pays-Bas	-74.4	Japon	-1.64
Allemagne	-95.8	Pays-Bas	-4.65
Suisse	-118.2	France	-5.27
Japon	-208.8	Royaume-Uni	-6.92
France	-312	Finlande	-7.37
Royaume-Uni	-407	Suisse	-16.32

1. Les données ne comprennent pas les bénéfices réinvestis pour les pays suivants : Hongrie, Danemark, Grèce, Corée et Espagne.

2. Sur la base des sorties pour 2001 et 2002 uniquement.

Source : OCDE, Base de données sur les investissements directs internationaux et base de données analytiques.

Activité exportatrice et croissance dans le cadre du récent ralentissement

Depuis 2001, la croissance des exportations hongroises a considérablement ralenti, passant de près de 9 pour cent à moins de 4 pour cent en 2002, puis à une quasi-stagnation vers le milieu de l'année 2003, même si les chiffres du troisième trimestre ont dénoté une vive reprise. De fait, la croissance du PIB en 2002 a été alimentée par une demande intérieure vigoureuse, et non par la hausse des exportations, la croissance de la consommation privée ayant atteint 10 pour cent. La consommation privée semble également devoir être le principal moteur de la croissance en 2003, qui devrait avoisiner 3 pour cent (voir le tableau 1.2). La forte augmentation de la consommation a été alimentée par une progression conséquente

des salaires, notamment en 2002, à la faveur de hausses de rémunérations décidées par l'État. Celles-ci ont consisté en une majoration du salaire minimum et de fortes augmentations en faveur des salariés du secteur public. La relance budgétaire a été également assurée par l'accroissement des transferts et des investissements d'infrastructure réalisés par les collectivités locales. Les pouvoirs publics sont largement démunis face au fléchissement des exportations, celui-ci étant étroitement lié au ralentissement général de l'activité économique, en particulier européenne. On table globalement sur une évolution de la situation internationale qui devrait déboucher sur une reprise des exportations en 2004 et en 2005, se soldant par un retour aux niveaux de croissance enregistrés avant le ralentissement. Ainsi, selon les prévisions de l'OCDE de l'automne 2003, la hausse des exportations devrait être de 9 pour cent en 2005 (voir le tableau 1.3), et les estimations de la Banque centrale et du gouvernement hongrois sont d'un niveau similaire.

Tableau 1.3. **Évolution récente et prévue de la demande, de la production et des prix**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Prix courants Milliards de forints	Pourcentages de variation, en volume (prix de 2000)				
Consommation privée	6 879.1	5.7	10.0	8.0	2.0	3.6
Consommation publique	2 736.3	4.3	2.2	2.0	0.5	0.1
Formation brute de capital fixe	3 179.8	3.5	5.8	3.0	5.6	7.6
Demande intérieure finale	12 795.3	4.8	7.3	5.6	2.5	3.9
Variation des stocks ¹	884.9	-2.7	-1.9	0.2	0.1	0.1
Demande intérieure totale	13 680.2	1.9	5.1	5.7	2.6	3.9
Exportations de biens et services	9 863.1	8.8	3.8	4.3	7.2	9.0
Importations de biens et services	10 371.0	6.1	6.1	7.7	6.0	8.9
Exportations nettes ¹	-507.9	1.9	-1.9	-3.0	0.6	-0.4
PIB aux prix du marché	13 172.3	3.8	3.3	2.9	3.3	3.8
Déflateur du PIB	-	8.6	10.7	6.4	5.7	4.2
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation	-	9.2	5.3	4.6	6.5	4.5
Déflateur de la consommation privée	-	8.2	5.0	4.6	6.5	4.5
Taux de chômage	-	5.8	5.9	5.9	5.6	5.2
Solde des administrations publiques ^{2,3}	-	-4.7	-9.2	-5.2	-4.3	-3.3
Balance des opérations courantes ²	-	-3.4	-3.9	-6.0	-5.5	-5.5

Note : Ce tableau est extrait de prévisions de l'OCDE de l'automne 2003. Depuis, l'Office hongrois de statistique a produit des séries révisées, et les séries présentées ici diffèrent donc de celles figurant dans des publications plus récentes. En outre, les prévisions ont été établies sur la base du projet de budget soumis en septembre, qui a été modifié par la suite.

1. Contributions aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.

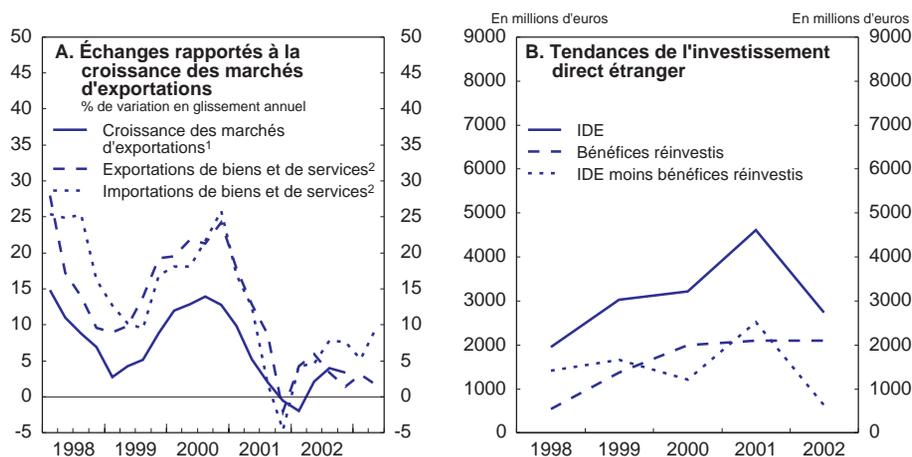
2. En pourcentage du PIB.

3. Estimation OCDE avec ajustement des données officielles, voir *Étude économique de la Hongrie*, 2002.

Source : OCDE.

Si les prévisions tablent dans l'ensemble sur le fait que la demande externe provoquera un regain de croissance tirée par les exportations, certains signes indiquent que le ralentissement des exportations ne résultait pas simplement de l'évolution de la conjoncture internationale. Au regard de la croissance des marchés d'exportation, les résultats commerciaux de la Hongrie se sont dégradés lors de la récente période de ralentissement, ce qui laisse à penser qu'une partie des gains antérieurs de parts de marché n'a pas pu être conservée durant la récession (voir le graphique 1.2). Par ailleurs, à la différence de la Slovaquie et de la République tchèque, où la privatisation en cours a attiré d'abondants investissements étrangers ces dernières années, la Hongrie a accusé en 2002 une forte baisse de l'investissement direct net, hors bénéfiques réinvestis. Outre le ralentissement mondial des flux d'IDE, la contraction des entrées traduit peut-être une évolution du jugement porté par les investisseurs sur la Hongrie en tant que débouché. Les fluctuations de change consécutives au passage d'un régime de parité à crémaillère à un système de marge de fluctuation élargie, ainsi que la forte hausse des salaires (voir ci-après), ont probablement eu une influence importante sur les décisions prises en matière d'investissement, tant par les intérêts déjà présents en Hongrie que par les investisseurs susceptibles de s'y implanter. Il est encore trop tôt pour savoir si ces éléments, ou d'autres, ont sensiblement entamé la compétitivité de la Hongrie en termes d'exportations et d'IDE à moyen et long terme, mais ils indiquent que les autorités doivent rester attentives au moindre signe d'affaiblissement de l'attractivité de la Hongrie en tant que site d'implantation.

Graphique 1.2. Évolution des échanges et de l'IDE



1. Moyenne pondérée du volume des importations dans les marchés d'exportations de la Hongrie.

2. Prix de 1998 obtenus par raccord d'indices, désaisonnalisés.

Source : OCDE, base de données analytiques, et Magyar Nemzeti Bank.

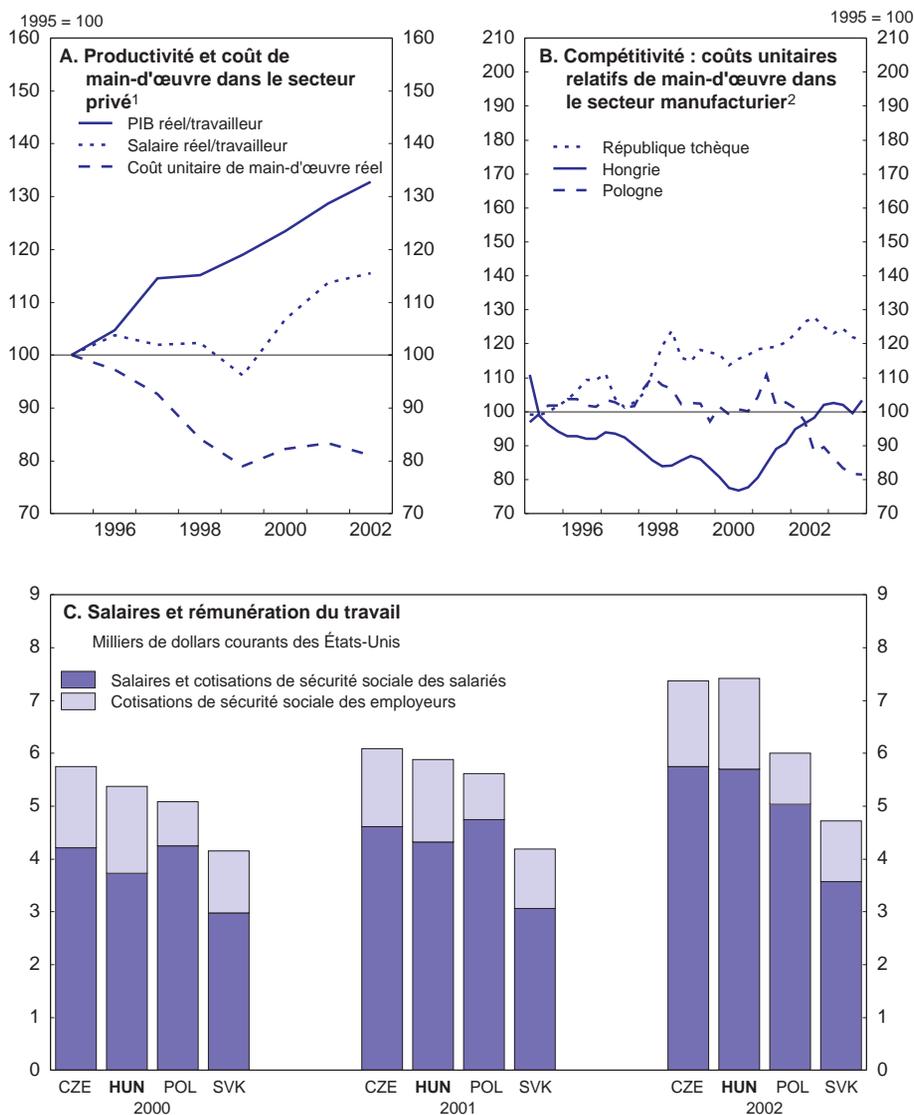
Principaux enjeux

Les éléments qui influent le plus directement sur la compétitivité internationale dans le cas de la Hongrie sont les coûts de production (notamment les coûts de main-d'œuvre), le régime d'imposition du chiffre d'affaires et des bénéfices des entreprises, ainsi que l'existence de subventions et d'autres mécanismes d'assistance financière ou administrative. Parmi ces éléments, les récentes hausses rapides de salaire et les moyens à mettre en œuvre en vue de contenir ces augmentations dans l'avenir représentent un problème essentiel à l'heure actuelle. Durant la seconde moitié des années 90, les coûts unitaires réels de main-d'œuvre ont considérablement baissé, ce qui a contribué, avec la dépréciation de la monnaie, à renforcer la position de la Hongrie par rapport aux autres pays d'Europe centrale et orientale (PECO) (voir le graphique 1.3). Néanmoins, depuis 2001, la compétitivité mesurée à l'aune des coûts unitaires de main-d'œuvre a diminué, ce qui s'explique dans une large mesure par les fluctuations du taux de change mais aussi par la forte augmentation des salaires. Certaines des raisons probables de cet affaiblissement n'entrent pas dans le champ d'action des pouvoirs publics, essentiellement en raison de la prédominance de la négociation individuelle dans le secteur privé. Néanmoins, le gouvernement joue un rôle considérable en fixant le niveau des salaires dans le secteur public, ainsi que le montant des salaires minimums légaux, et en publiant des orientations en matière de salaires (voir le chapitre 3). La progression des salaires est vouée à prendre une importance croissante en termes de compétitivité. Après l'entrée dans la zone euro, une forte croissance des salaires sera plus lourde de menaces, dans la mesure où les autorités n'auront plus la possibilité d'ajuster leur politique macroéconomique pour en contrebalancer les effets.

Le coût de la main-d'œuvre pose un autre problème, plus ancien, celui du poids de la fiscalité du travail et des coûts élevés de main-d'œuvre non salariaux imposés aux employeurs. À titre d'exemple, selon des calculs de l'OCDE ce coin fiscal est parmi les plus élevés des pays membres, puisqu'il représente environ 45 pour cent des coûts de main-d'œuvre totaux pour un célibataire dont le salaire est égal à celui de l'ouvrier moyen. Le coin fiscal aura en partie été absorbé par une réduction des salaires et pour le reste il aura débouché sur le retrait de certaines personnes du marché du travail, soit dans l'inactivité, soit dans le secteur informel de l'économie. Une réduction du coin fiscal aurait donc un effet positif sur l'offre de main-d'œuvre et sur l'emploi, en particulier pour les personnes rémunérées au salaire minimum.

Une multitude d'autres considérations moins immédiates, mais qui n'en demeurent pas moins potentiellement importantes, influent également sur les choix d'implantation des entreprises. À cet égard, l'état relativement médiocre de l'infrastructure de transport, même s'il s'améliore, restera vraisemblablement un facteur déterminant. La question est d'importance, non seulement parce qu'elle

Graphique 1.3. Indicateurs de la productivité, aux salaires et à la compétitivité



1. Ajustés à l'aide de l'indice implicite des prix du PIB. Données en forints ; les effets de change ne sont donc pas inclus. Estimations OCDE pour 2002.

2. Coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier du pays X rapportés à une combinaison des coûts de ses partenaires commerciaux pondérés en fonction des exportations ; sur la base du taux de change effectif.

Source : Base de données analytiques de l'OCDE et base de données Economics Intelligent Unit.

influe sur l'attractivité globale de la Hongrie en tant que site d'investissement, mais aussi parce qu'elle joue un rôle clé dans les forts déséquilibres régionaux qui caractérisent le développement économique. À l'heure actuelle, la Hongrie possède environ 520 km d'axes de circulation à grande vitesse, et une connexion directe avec le réseau d'Europe occidentale, ce qui, de l'avis général, est insuffisant. Alors que la densité de routes ordinaires est proche de la moyenne de l'UE – compte tenu des différences de PIB –, le réseau d'autoroutes est jugé relativement limité³. En outre, en raison d'un sous-investissement prolongé, les transports ferroviaires sont généralement lents comparés à ceux des autres pays de l'OCDE. La tâche considérable que représente l'extension et la modernisation du système de transports exigera d'importantes ressources financières sur une période prolongée ; il est donc on ne peut plus souhaitable que les deniers de l'État soient gérés avec un maximum d'efficacité. À ce jour, la question s'est révélée épineuse pour les autorités, dont l'action a été abondamment critiquée, en particulier à propos du développement du réseau autoroutier.

L'accès aux fonds structurels après l'adhésion à l'UE devrait contribuer à accélérer le développement du réseau de transport et des autres infrastructures ; en 2004, la valeur totale des fonds structurels et de cohésion ainsi que des instruments de préadhésion devrait atteindre 500-550 milliards de forints, soit environ 0.7 pour cent du PIB. De manière plus générale, l'appartenance à l'Union européenne influera, et a sans doute déjà influé sur la compétitivité de la Hongrie. Dans la mesure où ce pays entretient d'ores et déjà des relations substantielles avec les États membres de l'UE en termes d'échanges et d'investissements, il est peu probable que l'entrée dans l'Union européenne en mai 2004 soit immédiatement suivie de répercussions cataclysmiques sur la compétitivité. Ses effets se feront sentir bien davantage sur le moyen et le long terme. De fait, certains commencent à faire surface. Le processus engagé pour satisfaire aux conditions d'adhésion à l'UE a déjà stimulé les réformes positives. Ainsi, l'évaluation de la Commission européenne concernant l'adoption par la Hongrie de l'acquis communautaire a suscité des projets de libéralisation partielle des prix du gaz (voir le chapitre 4).

L'intensité de la concurrence en Hongrie même a également des répercussions sur sa compétitivité internationale. La réglementation des prix du gaz illustre une tendance générale du gouvernement à exercer une influence persistante, et parfois substantielle, dans les industries de réseau privatisées (voir le chapitre 4). Lorsque cette influence est excessive, en particulier lorsqu'elle ne va pas dans le sens d'un abaissement des barrières à l'entrée pour les nouvelles entreprises, l'assainissement des conditions de concurrence peut se trouver entravé. La relative médiocrité des services de réseau en termes de rapport qualité-prix qui peut résulter d'une influence excessive de l'État affecte non seulement les ménages, mais aussi les entreprises, et peut également influencer sur l'évaluation de la Hongrie en tant que lieu d'implantation. La faible concurrence

qui caractérise d'autres secteurs nationaux risque fort d'avoir des effets similaires sur la compétitivité internationale du pays. Bien que ce phénomène ne semble pas endémique, la situation est préoccupante dans des domaines spécifiques, notamment pour certains services professionnels.

Les considérations macroéconomiques jouent un rôle clé dans les décisions d'investissement à l'heure actuelle. Si les progrès accomplis vers la stabilité macroéconomique depuis la libéralisation ont été considérables, tout particulièrement en termes de recul de l'inflation, force est de constater que ce processus est en perte de vitesse depuis quelque temps. Cela a pu amener les investisseurs à réviser à la hausse leur évaluation des risques. Le lourd déficit budgétaire de 2002 (voir ci-après) a vraisemblablement suscité des préoccupations concernant la détermination réelle des autorités à assainir les finances publiques. Sur le plan de la politique monétaire, l'ampleur des fluctuations de taux d'intérêt et de change en 2003 a également gonflé les primes de risque et les coûts de couverture contre le risque de change (voir le chapitre 2). Dans une optique prospective, les objectifs ambitieux liés à l'entrée dans la zone euro, ainsi que les incertitudes relatives à la stratégie à mettre en œuvre pour les atteindre, ne facilitent guère la tâche aux investisseurs qui tentent de cerner les perspectives macroéconomiques de la Hongrie à l'approche de son passage à la monnaie unique. À plus long terme, l'environnement macroéconomique semble devoir évoluer vers une stabilité sensiblement accrue, dans la mesure où l'entrée dans la zone euro supprimera ou réduira nettement un certain nombre de facteurs de risque pour les entreprises envisageant de s'implanter en Hongrie, et renforcera la transparence des prix et des coûts.

Minimiser les coûts d'entrée dans l'UEM

Rappel des faits

En juillet 2003, en accord avec la Banque centrale, le gouvernement a annoncé son intention d'intégrer la zone euro le 1^{er} janvier 2008. Les principaux éléments de la stratégie adoptée par les autorités pour satisfaire aux critères de convergence (voire l'annexe B) sont les suivants :

- Les pouvoirs publics partent du principe qu'un taux d'inflation inférieur ou égal à 3 pour cent, au cours de la période d'évaluation de 12 mois, sera suffisant pour satisfaire au critère de stabilité des prix. Au moment de la rédaction de cette étude, aucune date officielle n'avait été fixée pour la période d'évaluation, mais elle devra commencer en 2006, probablement peu après le milieu de l'année, pour que la Hongrie puisse entrer dans la zone euro en 2008⁴.
- Le gouvernement a esquissé la voie qu'il comptait emprunter pour satisfaire au critère du déficit des administrations publiques dans son

programme économique de pré adhésion de 2003 (gouvernement de la République de Hongrie, 2003). Cette trajectoire implique une réduction du déficit (définition de Maastricht, c'est-à-dire dans l'optique SEC95) de 4.8 pour cent prévus en 2003 à 2.5 pour cent en 2006 (voir le graphique 1.4). Des baisses d'un point de pourcentage sont prévues en 2004 et 2005, puis de 0.3 pour cent en 2006.

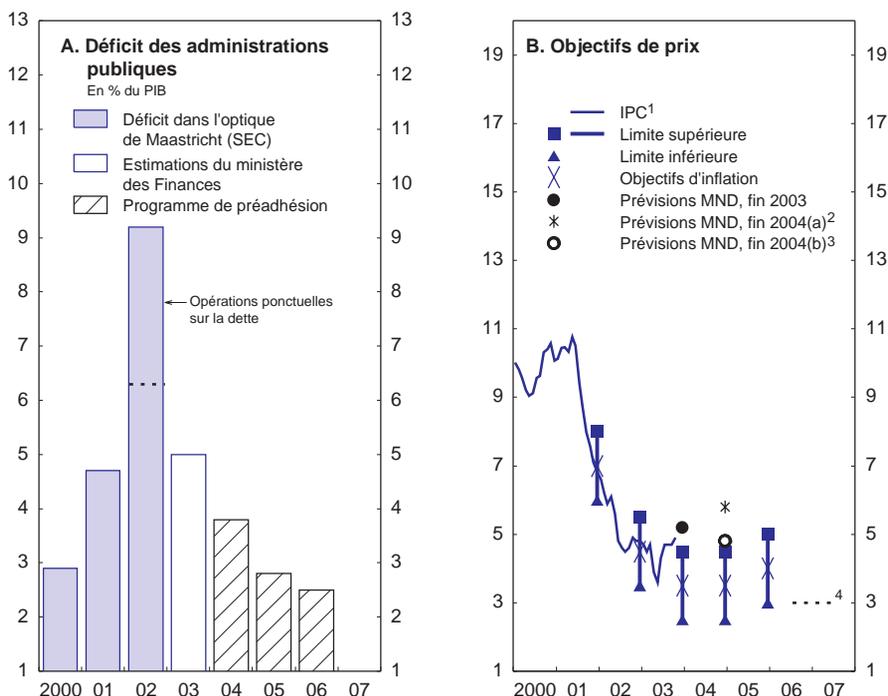
- Dans leur stratégie en vue de l'adoption de l'euro, les autorités ont indiqué leur intention d'adhérer au mécanisme de change européen (MCE II) le plus tôt possible, c'est-à-dire peu après l'entrée dans l'UE (cette stratégie, parmi d'autres dispositions, est exposée dans le Programme économique de préadhésion de 2003). La similarité entre la marge de fluctuation du régime de change actuel de la Hongrie et celle du MCE II – qui sont toutes deux de ± 15 pour cent autour d'un taux central – facilitera le processus de transition. À l'intérieur de la fourchette de ± 15 pour cent, les autorités visent à maintenir une marge étroite considérée comme compatible avec les objectifs d'inflation et les impératifs de compétitivité ? Cette marge a été initialement fixée à 250-260 forints (pour un euro). Néanmoins, il faut souligner que, en accord avec les règles de l'UE, les autorités n'annonceront pas à l'avance leur parité centrale souhaitée pour l'adhésion au MCE II.

La réalisation des objectifs brièvement présentés ci-dessus constitue un véritable défi pour les pouvoirs publics⁵. Étant donné les pressions inflationnistes qui s'exercent à court terme, il est probable que les autorités devront mener une politique monétaire résolument axée sur la désinflation à l'approche de la période d'évaluation. D'après les projections du *Quarterly Report on Inflation* (Rapport trimestriel sur l'inflation) de la Banque centrale daté de novembre 2003, l'inflation devrait atteindre 5.1 pour cent en décembre 2003 et 5.9 pour cent fin 2004. Le chiffre de 2004 tient compte des effets des modifications projetées concernant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les droits d'accise. Même en excluant ces effets, la Banque centrale hongroise anticipe un taux d'inflation de 4.3 pour cent pour la fin de l'année 2004, qui est donc très légèrement supérieur à la limite haute de sa propre fourchette-objectif pour cette année, et situé à 1.3 point au-dessus du niveau moyen de 3 pour cent requis sur la période d'évaluation (voir le graphique 1.4). Les autorités ont fixé leur fourchette-objectif à 4 ± 1 pour cent pour 2005.

Principaux enjeux de l'action publique

Une stratégie efficace de la Banque centrale pour atteindre les objectifs d'inflation tout en minimisant les sacrifices en termes de production à l'approche de l'entrée dans la zone euro doit prendre en compte un certain nombre de problèmes de mise en œuvre. Premièrement, les retards de transmission réduisent

Graphique 1.4. Objectifs en matière d'inflation et de déficits publics avant le passage à l'euro



1. Pourcentage de variation en glissement annuel.
2. Prévisions MND fin 2004 (a : prévisions de l'IPC classique).
3. Prévisions MND fin 2004 (b : prévisions de l'IPC à l'exclusion des effets ponctuels directs de la modification de la TVA et des droits d'accise prévus pour 2004).
4. Période d'évaluation approximative pour l'entrée dans la zone euro ; de l'avis général, un taux d'inflation de 3 pour cent représente l'inflation moyenne requise.

Source : Eurostat, ministère des Finances, Office central de statistique et Magyar Nemzeti Bank.

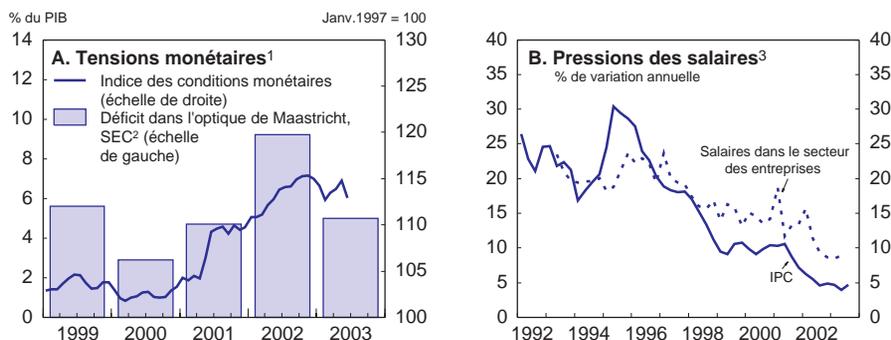
la possibilité d'utiliser les instruments de politique monétaire afin d'ajuster l'inflation en temps voulu pour la période d'évaluation. Le décalage relatif court entre les modifications du taux de base bancaire et leurs effets sur l'inflation, par le biais du taux de change, est avantageux. Néanmoins, les mesures de politique monétaire destinées à réduire l'inflation afin de satisfaire aux critères d'entrée dans la zone euro doivent être prises pour l'essentiel d'ici début 2005. Deuxièmement, le « taux de sacrifice » peut changer à l'approche de l'entrée dans la zone euro. L'expérience des pays ayant rejoint précédemment la zone euro laisse à penser que l'adhésion en soi donne un solide ancrage aux anticipations inflationnistes, et qu'elle réduit l'ampleur des ajustements de taux d'intérêt nécessaires pour agir sur l'inflation, en particulier au cours de la période qui précède

immédiatement l'intégration de la zone euro. Troisièmement, il est possible que le taux de change n'entre pas aisément dans la fourchette souhaitée par les autorités, qui risquent alors de se trouver confrontées à des objectifs de politique économique incompatibles.

La disparité des résultats obtenus par le passé en matière de discipline budgétaire laisse à penser que des mesures énergiques s'imposent pour mener à bien l'ambitieux programme d'assainissement des finances publiques. L'année 2002, en particulier, a été marquée par une dérive sensible par rapport aux prévisions budgétaires, puisque le déficit a atteint 9.2 pour cent du PIB, sur la base du Système européen de comptes économiques intégrés (Système européen de comptes économiques intégrés, SEC95). Bien qu'une partie de ce déficit représentant environ 3 points de pourcentage soit imputable à des opérations comptables exceptionnelles, le restant traduisait toujours un dépassement considérable de l'objectif fixé. Si l'assainissement des finances publiques s'avérait plus limité que prévu pendant la période précédant le passage à l'euro, cela pourrait augmenter le risque d'entrée à un taux de change relativement élevé, ce qui compromettrait la compétitivité du pays et le rendrait fortement tributaire du processus relativement lent d'ajustement consécutif des prix et des salaires pour regagner le terrain perdu. En outre, les contraintes exercées sur la demande par la politique budgétaire étant plus faibles, il se peut que les instruments de la politique monétaire soient davantage sollicités pour atteindre les objectifs d'inflation, ce qui entraînerait une hausse des taux de change, une plus grande instabilité apparente des taux de change et des taux d'intérêt, et une perte de crédibilité générale.

Pour que soient réunies les conditions nécessaires à une entrée réussie dans la zone euro, il est évident que le gouvernement et la *Magyar Nemzeti Bank* (MNB, Banque nationale de Hongrie) devront collaborer étroitement, ce qui n'a pas toujours été le cas ces dernières années. Les tensions en matière de politique économique et les frictions politiques entre la Banque centrale et le gouvernement se sont sensiblement accrues en 2001 et 2002, et ont persisté dans une certaine mesure en 2003. Cette situation a contribué à un dosage déséquilibré des composantes de la politique économique, le déficit public se creusant tandis que les conditions monétaires se durcissaient (voir le graphique 1.5). Alors que le gouvernement stimulait la demande, la Banque centrale s'efforçait de la modérer en vue d'atteindre ses objectifs d'inflation. Concrètement, ce déséquilibre a pour prix des taux d'intérêt plus élevés. De surcroît, il contribue probablement à décrédibiliser la politique monétaire et, de manière plus générale, il a vraisemblablement terni l'image de la Hongrie aux yeux des investisseurs internationaux. Le gouvernement, en l'espèce le ministère des Finances, ayant, au moins par le passé, fréquemment utilisé dans ses prévisions budgétaires des statistiques d'inflation et de croissance qui n'étaient pas nécessairement compatibles avec l'objectif d'inflation de la MNB, les marchés financiers sont plongés dans l'incertitude quant à la détermination des autorités à atteindre leurs objectifs de politique

Graphique 1.5. Un dosage déséquilibré des composantes de la politique économique



1. L'indice des conditions monétaires a été calculé à l'aide de la formule suivante :

$$I(t) = I(t-1)[1 + \{r(t) - r(t-1)\} - a\{\ln[\text{RER}(t)] - \ln[\text{RER}(t-1)]\}]$$
 où r = taux d'intérêt à 12 mois ajusté de l'inflation attendue obtenue à l'aide de l'enquête Reuters ; r = taux de change réel (corrigé de l'IPC) par rapport au panier de monnaies ; a = rapport des exportations annuelles moyennes au PIB.

2. Estimations de l'OCDE pour 2003.

3. Hausse du salaire nominal dans le secteur des entreprises.

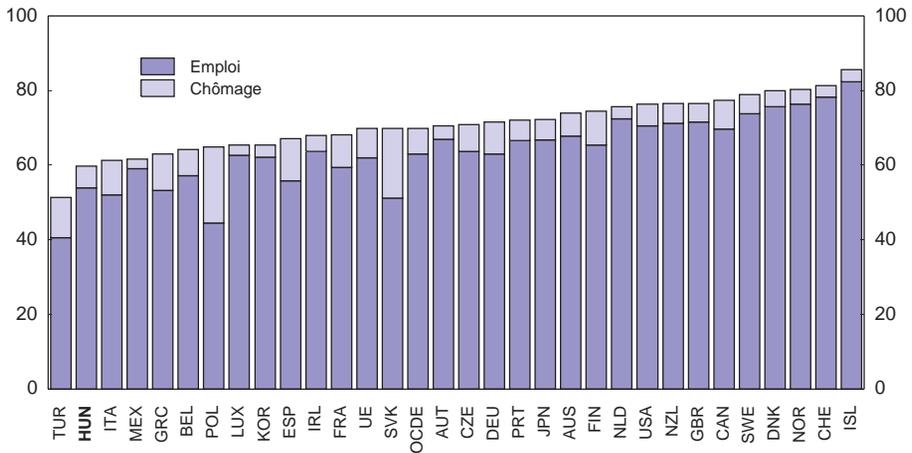
Source : Base de données analytiques de l'OCDE ; Eurostat, Magyar Nemzet Bank.

économique. Le gouvernement et la Banque centrale, dans le but d'améliorer la cohérence des principales composantes de la politique macroéconomique, ont fixé conjointement un objectif d'inflation de $4 \pm$ pour cent pour décembre 2005. Et conformément à leur position harmonisée, l'inflation devrait descendre au-dessous de 3 pour cent vers la fin de 2006.

Mobiliser les ressources en main-d'œuvre non utilisées

Non seulement la population d'âge actif hongroise est sous-utilisée en termes d'effectifs et de compétences, mais en outre, une forte proportion des personnes non employées sont, tout au moins selon les statistiques normalisées, purement et simplement désengagées du marché du travail. Ainsi, l'enquête relative à la population active montre que le taux d'emploi des personnes âgées de 15 à 64 ans est un des plus bas de la zone OCDE. En 2002, il était de 56 pour cent, soit un taux similaire à ceux d'autres pays, tels que l'Italie et la Grèce, mais inférieur de 9 points à la moyenne OCDE (voir le graphique 1.6). Comparé à ceux des autres PECO, le taux d'emploi de la Hongrie est supérieur d'environ deux points à celui de la Pologne, proche de celui de la Slovaquie, mais inférieur à celui de la République tchèque. Ce faible taux d'emploi s'accompagne d'un taux de chômage bas, d'où un taux d'activité modeste. En d'autres termes, une forte proportion des personnes sans emploi ne sont pas recensées comme recherchant activement du travail. Cette situation offre un contraste frappant avec celle d'autres PECO, où davantage de sans-emploi sont recensés comme recherchant activement du travail⁶.

Graphique 1.6. **Taux d'activité, emploi et chômage : comparaisons internationales**
En pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans, 2002



Source : OCDE (2002), *Statistiques de la population active*, partie III.

Même si l'on estime généralement que l'activité informelle diminue, elle demeure importante et complique l'évaluation de la taille réelle de la population active. Selon une enquête spéciale de l'Office statistique central, environ un demi-million de personnes, soit quelque 8 pour cent de la population d'âge actif, ne sont apparemment ni employées, ni à la recherche d'un emploi, ni enregistrées comme étant retraitées, en congé parental ou engagées dans des études à temps complet⁷. Il est probable que beaucoup de ces personnes travaillent mais ne souhaitent pas le déclarer. Le fait que le nombre d'individus véritablement « inactifs » puisse être moindre que celui qui ressort de l'enquête classique sur la population active n'apporte guère de réconfort aux gouvernants. La forte incertitude entourant les effectifs du secteur informel implique que les évaluations sur lesquelles se fonde l'élaboration des politiques sont peu fiables, et la réticence des travailleurs du secteur informel à livrer des informations peut contrecarrer les mesures spécifiquement destinées à les inciter à rejoindre le secteur formel. Surtout, ce secteur informel résulte dans une certaine mesure d'un cercle vicieux : la présence d'activités informelles réduit en effet l'assiette fiscale, ce qui contraint les autorités à relever les taux d'imposition, faisant basculer du même coup de nouvelles activités dans le secteur informel.

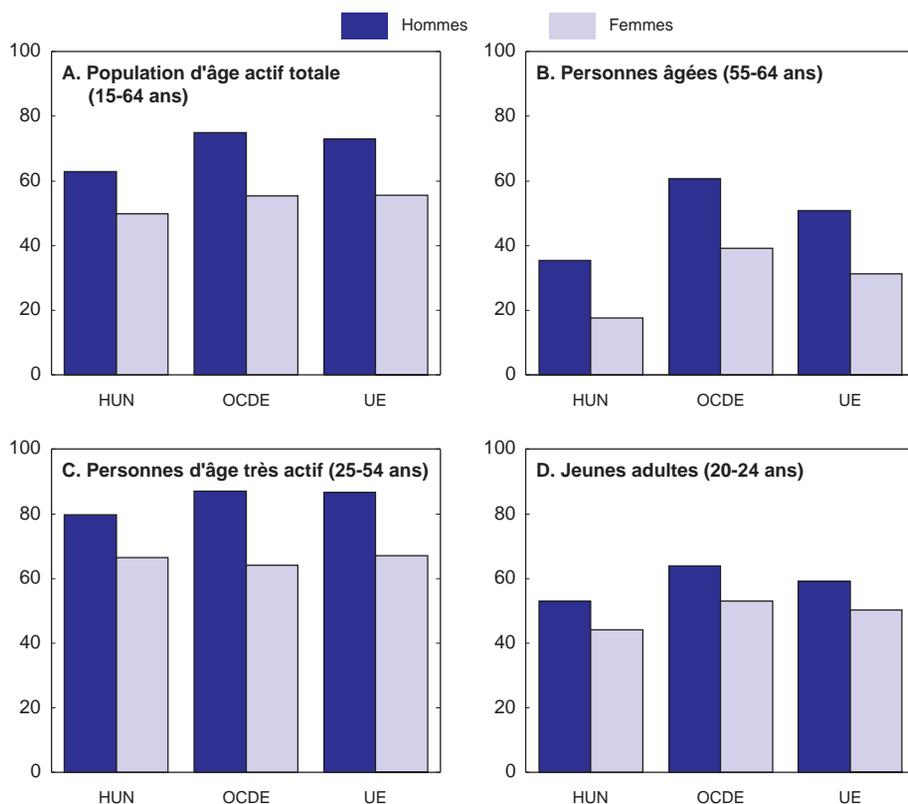
Abstraction faite de ces problèmes de mesure, la faiblesse du taux d'emploi reflète en partie le fait que l'âge de départ à la retraite est bas, comme dans bon nombre d'autres pays de l'OCDE. L'âge légal de départ en retraite reste au bas de l'échelle de la zone OCDE, à 62 ans pour les hommes et 59 pour les

femmes, malgré une augmentation régulière depuis la fin des années 90⁸. De surcroît, de nombreuses personnes quittent définitivement la population active avant l'âge légal de départ en retraite, à la faveur d'aides financières offertes par des dispositions spéciales du système de retraite ou par des mécanismes d'aide sociale tels que les pensions d'invalidité. La hausse de l'âge légal de départ à la retraite, conjuguée au durcissement des conditions d'octroi des aides financières prévues en cas de retraite anticipée, a contribué à une augmentation bienvenue des taux d'emploi dans les tranches d'âge les plus élevées. Néanmoins, ces taux demeurent faibles au regard des autres pays : ainsi, chez les personnes âgées de 55 à 64 ans, le taux d'emploi correspond environ à la moitié de la moyenne de la zone OCDE, et il est particulièrement faible chez les femmes (voir le chapitre 3).

À la différence de la plupart des autres pays de l'OCDE, la Hongrie présente également des taux d'emploi relativement bas parmi les hommes d'âge très actif. Environ 80 pour cent des hommes âgés de 25 à 54 ans sont recensés comme actifs occupés, alors que la norme est de 85 à 90 pour cent dans les autres pays de l'OCDE. Le faible taux d'emploi des personnes d'âge très actif, conjugué à leur poids relativement important dans la population en âge de travailler, signifie qu'une bonne part de l'écart avec les autres pays en termes de taux global d'emploi est imputable à ce groupe (voir le graphique 1.7). Les hommes sans emploi d'âge très actif sont majoritairement peu qualifiés et vivent dans les régions les plus défavorisées du pays sur le plan économique. Le taux d'emploi des personnes d'âge très actif est particulièrement bas parmi les Roms (Tziganes) (voir l'encadré 1.1), ce qui confère une dimension socioculturelle au problème et soulève des questions de handicaps et de discrimination.

Les statistiques relatives au marché national du travail masquent de fortes disparités régionales, qui vont même en s'accroissant. Ainsi, les taux d'emploi des régions du nord et du nord-est sont inférieurs d'environ 12 pour cent à celui de l'ouest de la Hongrie (voir le graphique 1.8)⁹. Là encore, la faible intégration des Roms sur le marché du travail explique en partie ce phénomène, faisant grimper les taux de chômage et d'inactivité dans les régions en difficulté économique de l'est. De manière plus générale, les licenciements généralisés qui ont fait suite à la vague de libéralisation, en particulier dans les secteurs précédemment contrôlés par l'État, ont privé d'emploi de nombreuses personnes dans ces zones. Un certain nombre de facteurs contribuent probablement à la persistance de ces disparités régionales. La nouvelle demande de main-d'œuvre dans la partie occidentale, plus dynamique, du pays est généralement axée sur des compétences différentes et plus pointues. De ce fait, des pénuries de qualifications dans les régions relativement avancées de la Hongrie continuent à coexister avec des excédents significatifs de main-d'œuvre non qualifiée dans les régions à la traîne. Par ailleurs, la situation peut également être très contrastée au sein d'une même région, ce qui laisse à penser que la question de la mobilité régionale est

Graphique 1.7. **Taux d'emploi par âge et par sexe**
En pourcentage, 2002



Source : OCDE (2002), *Statistiques de la population active*, partie III.

non seulement liée à la taille réduite du réseau d'autoroutes, mais aussi à l'état déplorable des infrastructures de transport en général. Dans certaines régions, les marchés locaux du travail semblent effectivement ne couvrir qu'une zone restreinte ; d'après une étude de l'OCDE (2002), 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.

Ce faible taux d'activité reflète également des problèmes d'insuffisance et d'inadéquation des qualifications. Ainsi, les liens avec le marché du travail des personnes ayant un bas niveau d'instruction sont très distendus (voir le graphique 1.9). Le niveau général d'études est également faible au regard des

Encadré 1.1. Les Roms (Tziganes)*

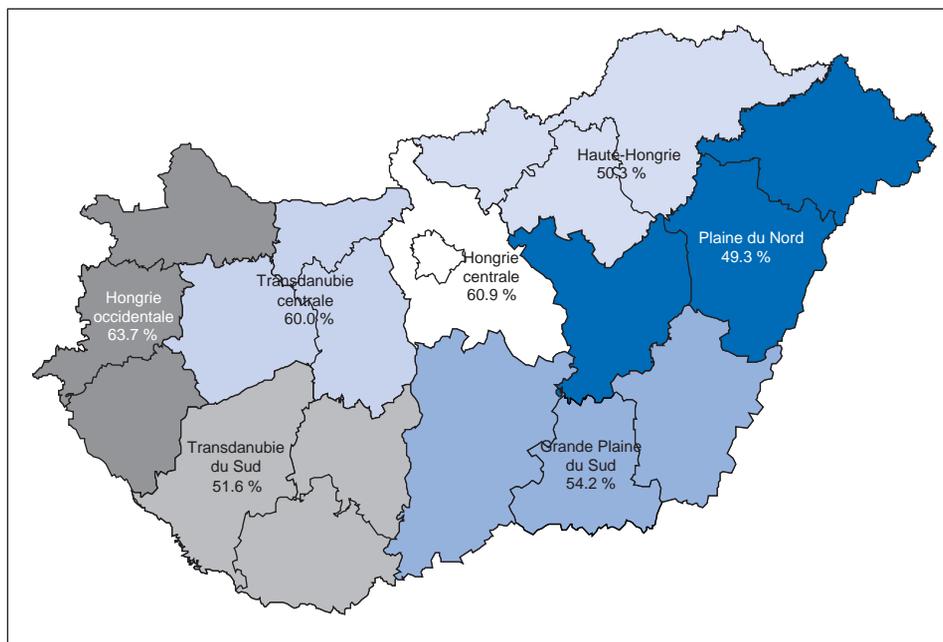
La minorité ethnique rom, qui représente selon les estimations de 5 à 10 pour cent de la population hongroise, a connu des difficultés économiques particulièrement aiguës pendant la période de transition économique en Europe centrale et orientale. Au début des années 70, le taux d'emploi des hommes roms était supérieur à 80 pour cent et proche de celui de l'ensemble de la population. Au cours de la période de transition, la grande majorité des Roms ont perdu leur emploi et sont devenus des chômeurs de longue durée. Selon des estimations réalisées en 2001, approximativement un quart seulement des personnes âgées de 18 à 74 ans occupent un emploi parmi la population rom, contre la moitié environ pour la population hongroise totale. Comme on pouvait s'y attendre, les Roms sont très présents dans le secteur informel.

Les raisons immédiates pour lesquelles les Roms ont été aussi durement touchés par la transition sont relativement claires. Du fait de leur faible niveau moyen d'instruction et de leur concentration dans des secteurs (notamment l'industrie lourde et l'agriculture) qui ont subi des coupes claires au cours de la période de transition, de nombreux Roms ont non seulement perdu leur travail mais aussi éprouvé des difficultés à en retrouver dans les nouveaux secteurs hongrois, plus exigeants en termes de qualifications. Toutefois, ces raisons immédiates font également écho à des problèmes sociaux plus profondément enracinés, liés aux spécificités culturelles d'une communauté rom en marge de la norme sociale hongroise, et aux questions concomitantes de handicaps et de discrimination. Les gouvernements successifs ont déployé davantage d'efforts pour remédier à cette situation sur le marché du travail, prenant des mesures ciblées qui allaient plus loin que celles déjà adoptées en faveur des chômeurs de longue durée. À l'heure actuelle, il existe 11 programmes destinés à améliorer l'intégration des Roms sur le marché du travail. Ils sont menés à bien par des centres de main-d'œuvre au niveau des comtés, et sont gérés principalement par du personnel rom. Il existe aussi des mesures ciblées dans le domaine de l'éducation. Actuellement les autorités s'attachent à promouvoir l'enseignement intégré (par opposition aux classes spéciales), le développement effectif des compétences et l'amélioration des perspectives des catégories souffrant de handicaps multiples, en particulier de la population tzigane.

* Cet encadré est fondé sur les informations contenues dans Csongor *et al.* (2003), ainsi que sur les renseignements fournis par les autorités hongroises.

autres pays. La population d'âge très actif, par exemple, du fait en partie de la structure de l'enseignement tertiaire (jusqu'ici, les programmes tertiaires à cycle court étaient rares), se caractérise par l'un des pourcentages de diplômés de l'enseignement tertiaire les plus bas parmi les pays de l'OCDE et plusieurs autres pays d'Europe centrale (voir le graphique 1.10). Bien que certains éléments indi-

Graphique 1.8. Taux d'emploi par région



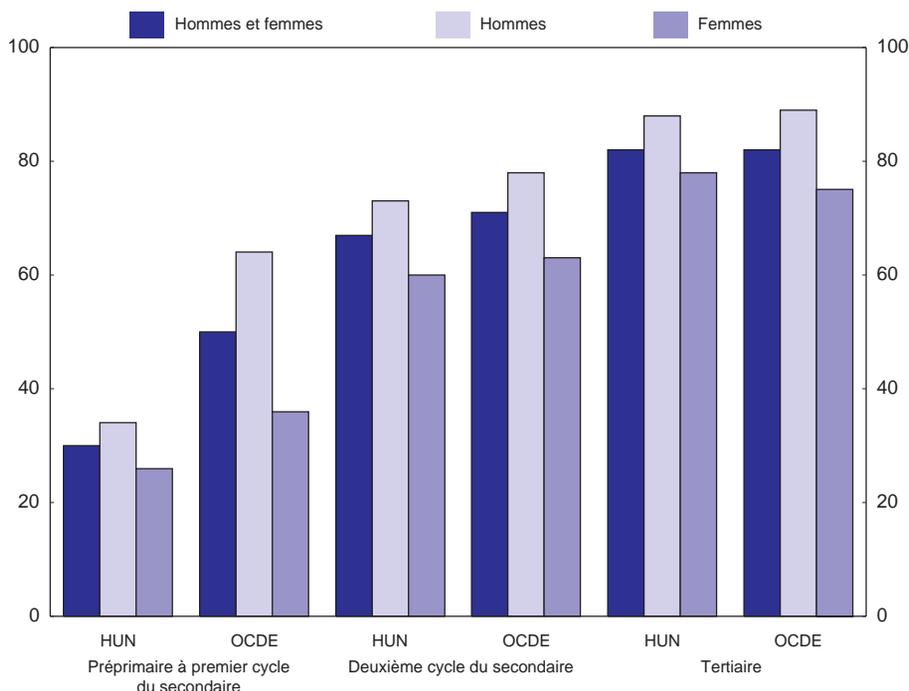
Source : Office central de statistique.

quent que le nombre d'inscriptions dans le tertiaire augmente à un rythme rapide depuis quelques années, il faudra du temps pour que cette accélération ait une incidence sensible sur le niveau général d'instruction de la population d'âge actif¹⁰. S'agissant de l'avenir, les politiques d'éducation et de formation ont un rôle crucial à jouer : elles doivent permettre un élargissement et un approfondissement des compétences de la main-d'œuvre hongroise, qui serviront de point d'appui à un renforcement du potentiel de croissance. Compte tenu de la contraction et du vieillissement de la population active hongroise, il semble que des mesures s'imposent non seulement pour donner un niveau de formation satisfaisant aux jeunes, mais aussi pour améliorer le niveau de compétences des cohortes plus âgées.

Conclusion

Dans un avenir prévisible, la croissance sera vigoureuse en Hongrie si elle se fonde principalement sur un renforcement et un élargissement de ses secteurs exportateurs. Pour conserver le niveau de compétitivité internationale nécessaire à la réalisation de cet objectif, les autorités vont devoir traiter des problèmes auxquels ils sont confrontés de longue date : les insuffisances de

Graphique 1.9. Taux d'emploi selon le niveau d'études¹
En pourcentage, 2001



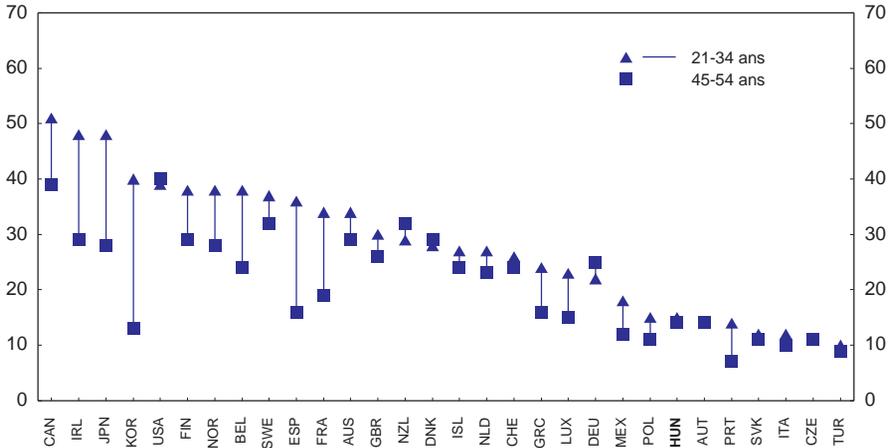
1. Classification CITI-97 ; le deuxième cycle de l'enseignement secondaire comprend aussi les programmes postsecondaires d'une durée de moins de deux ans en équivalent temps plein.

Source : Base de données de l'OCDE sur l'éducation.

l'infrastructure de transport et l'existence d'un coin fiscal considérable sur le travail. Plus récemment, d'autres difficultés se sont fait jour sur le plan de la compétitivité, en particulier la forte hausse des salaires. Sur le court terme également s'amorce une période complexe et difficile en termes de politique macroéconomique, à l'approche de l'entrée dans la zone euro. Les objectifs d'inflation et de politique budgétaire requis pour l'entrée sont ambitieux, et vont de pair avec un objectif de taux de change, ce qui pourrait déboucher sur des arbitrages épineux. Étant donné la disparité des résultats obtenus par le passé s'agissant de la réalisation des objectifs de la politique économique, parfois caractérisée par un manque de coordination entre le gouvernement et la Banque centrale, la perspective d'une entrée réussie dans la zone euro semble encore plus difficile à concrétiser. Dans la mesure où il mobilise des ressources en main-d'œuvre non utilisées, le secteur informel complique l'évaluation de la taille réelle de la population active.

Graphique 1.10. **Pourcentage de la population ayant atteint une formation tertiaire, par groupe d'âge**

En pourcentage, 2001



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2003.

Et, de même que le système de prélèvements et de prestations, par les possibilités qu'il offre le secteur informel influe sur les incitations économiques qui déterminent le comportement des personnes sans emploi déclaré. Selon les statistiques officielles, le taux d'inactivité est relativement élevé dans toutes les tranches d'âge, y compris chez les hommes d'âge très actif. De plus, il est très différent d'une région à l'autre, ce qui reflète de fortes disparités régionales dans la concentration des activités économiques en expansion rapide, mais aussi, peut-être, la faiblesse des incitations pouvant amener les ménages à se rendre dans les régions qui offrent de meilleures possibilités d'emploi.

Notes

1. **Nombre d'années nécessaires pour rattraper le PIB par habitant moyen de l'UE**
(estimations fondées sur un PIB par habitant à parité de pouvoir d'achat (PPA)
hongrois approximativement égal à la moitié de la moyenne de l'UE)

Taux de croissance dans les « grands » pays de l'OCDE (en pourcentage)	Taux de croissance en Hongrie (en pourcentage)						
	2	3	4	5	6	7	8
1	70	35	24	18	14	12	10
2		71	36	24	18	14	12
3			72	36	24	18	15
4				72	36	24	18

2. Pour une analyse générale de l'internationalisation des chaînes de production, que reflète clairement l'essor des échanges intra-branche, voir les *Perspectives économiques de l'OCDE* de juin 2002.
3. Pour un aperçu des questions relatives aux transports, voir le Plan de développement national hongrois 2004-2006 publié par les services du Premier ministre [*Hungarian National Development Plan 2004-2006* (Prime Minister's Office, 2003)].
4. Les médias affirment souvent que la période d'évaluation commencera en mars 2006, et semblent fonder cette affirmation sur les précédents calendriers d'adhésion à l'UEM. Les autorités peuvent opter pour une période d'évaluation plus éloignée, mais elles doivent impérativement se ménager une plage de temps suffisante en 2007, après la période d'évaluation, pour procéder à des analyses et prendre des décisions avant la date retenue pour le passage à l'euro.
5. Begg *et al.*, (2003) et Kontolemis (2003) offrent une analyse intéressante des problèmes auxquels sont confrontés les pays qui se préparent à intégrer la zone euro.
6. Les raisons de ce contraste en termes de recherche de travail parmi les sans-emploi ne sont pas totalement claires. Il peut non seulement s'expliquer par de véritables différences d'intensité des efforts de recherche d'emploi entre la Hongrie et d'autres PECO, mais aussi par des différences entre les questionnaires et les méthodes d'échantillonnage utilisés pour les enquêtes sur la population active, même si des efforts considérables sont déployés pour les harmoniser. Ce contraste pourrait également tenir au fait que les différents types de garanties de ressources dont bénéficient les sans-emploi selon les pays suscitent des réponses différentes lorsqu'on les interroge sur leurs activités de recherche d'emploi. Ainsi, ceux qui reçoivent une pension d'invalidité peuvent avoir le sentiment qu'il est important de déclarer qu'ils ne cherchent pas de travail, tandis que ceux qui perçoivent des allocations de chômage peuvent se sentir tenus de dire qu'ils sont en quête d'un emploi.

7. La population d'âge actif retenue pour cette enquête est la population des personnes âgées de 15 à 64 ans, soit 6.2 millions en 2003 d'après les chiffres des Nations Unies.
8. L'âge légal de la retraite pour les femmes doit augmenter encore ; en 2009, il sera le même que pour les hommes (62 ans).
9. Source : Office statistique central, *Központi Statisztikai Hivatal* (KSH). La population de référence utilisée pour établir les taux régionaux d'emploi est celle des personnes âgées de 15 à 74 ans.
10. La dernière édition de la publication *Regards sur l'éducation* (OCDE, 2003, graphique C2.2) montre que le taux d'inscription dans l'enseignement tertiaire a presque doublé au cours de la période 1995-2001.

Bibliographie

- Begg, D. B. Eichengreen, L. Halpern, J. von Hagen et C. Wyplosz, (2003), « Sustainable regimes of capital movements in accession countries », *CEPR Policy Paper* n° 10.
- Csongor, A., G. R. Lukács, et N. O'Higgins (2003), « Labour Market Programmes for the Roma in Hungary », Hungarian Foundation for Self-Reliance, OIT, Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale, et PNUD [www.ilo-ceet.hu/download/roma_labour_market.pdf].
- Government of the Republic of Hungary, (2003), *Pre-accession economic programme of Hungary 2003*, Budapest, 2003.
- Kontolemis, Z. (2003), « Exchange rates are matter of common concern: policies in the run-up to the euro », *European Commission Economic Papers*, n° 191.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE – Hongrie*, Paris.
- OCDE (2003), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- Prime Minister's Office (2003), *Hungarian National Development Plan 2004-2006*, Budapest, 2003.

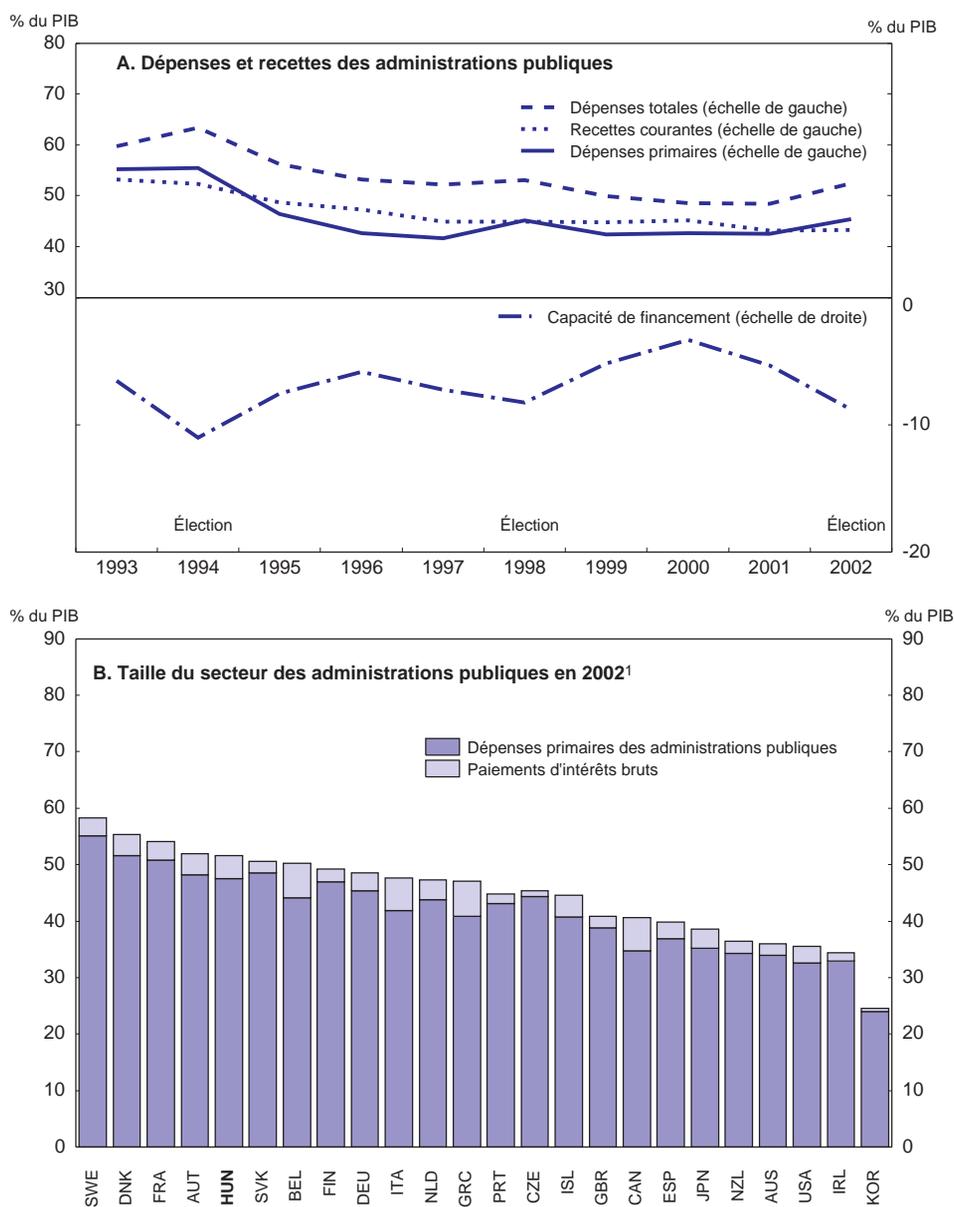
2. Politique macroéconomique

Comme indiqué dans le premier chapitre, le principal défi que doit relever la Hongrie en matière de politique macroéconomique consiste à réussir son entrée dans la zone euro. Il s'agit non seulement pour les autorités de satisfaire aux critères d'évaluation relatifs à l'inflation, au déficit public et aux taux d'intérêt à long terme, mais aussi d'éviter que la Hongrie ne rejoigne le mécanisme de change européen (MCE II) à un taux de change inadéquat. En outre, tous ces objectifs doivent être atteints sans que la production économique n'en soit gravement affectée à court terme. S'agissant du déficit public, les résultats obtenus ces dernières années en matière de discipline budgétaire n'ont pas toujours été probants, en particulier en 2002, et les autorités ont encore à réduire substantiellement le poids des dépenses publiques en pourcentage du PIB. La politique monétaire, quant à elle, s'est récemment écartée de son cap en matière d'inflation, posant aux marchés des problèmes de lisibilité de la stratégie monétaire actuelle.

Politique budgétaire

Globalement, la Hongrie se caractérise par un niveau de dépenses publiques qui compromet ses perspectives de croissance à long terme. Après une réduction du périmètre de l'État au cours des années qui ont immédiatement suivi la vague de libéralisation, les dépenses primaires des administrations publiques sont restées dans une fourchette allant approximativement de 40 à 45 pour cent du PIB (voir le graphique 2.1), soit un niveau relativement élevé par rapport à d'autres pays à revenu intermédiaire. Le niveau des dépenses publiques hongroises soulève trois problèmes préoccupants pour la croissance à long terme. Premièrement, il est probable que ce niveau élevé reflète en partie des excès ou des inefficiences dans la fourniture des services publics, impliquant la mobilisation de ressources qui pourraient être mieux utilisées ailleurs. De surcroît, même si son efficacité est correcte à l'aune internationale, un secteur public étendu se traduit par un niveau d'inefficacité plus élevé pour l'ensemble de l'économie qu'un secteur public plus réduit. En Hongrie, compte tenu du fait que les quelque 820 000 employés du secteur public représentent environ 20 pour cent de l'emploi, il est clair que des gains de productivité et, le cas échéant, le transfert de certaines ressources au secteur privé peuvent modifier sensiblement les résultats obtenus

Graphique 2.1. Dépenses publiques



Source : OCDE, base de données analytiques des Perspectives économiques ; comptes SFP révisés.

en termes de croissance globale. Deuxièmement, un tel volume de dépenses peut également résulter de systèmes de transferts sociaux et d'aides financières inefficients, ayant des effets de distorsion excessifs. L'exemple de l'allocation-logement, qui fausse les décisions d'installation et réduit la mobilité de la main-d'œuvre, est particulièrement éloquent à cet égard dans le cas de la Hongrie. Troisièmement, même si les dépenses sont efficaces, il est rare qu'un système d'imposition destiné à collecter un volume conséquent de recettes fiscales n'ait pas des effets de distorsion considérables, ce qui réduit l'efficacité des mécanismes du marché (en particulier sur le marché du travail) et compromet la compétitivité internationale de l'économie.

Déficit final en 2002 : des dépenses élevées liées aux élections

Une des raisons du maintien des dépenses à un niveau élevé réside dans les difficultés des autorités à atteindre les objectifs budgétaires. On constate notamment une forte tendance à l'augmentation rampante des engagements de dépenses à l'approche des élections (voir le graphique 2.1). Or, les conséquences de ce phénomène peuvent aller au-delà de ses répercussions immédiates d'ordre budgétaire et macroéconomique. Ainsi, compte tenu d'effets à retardement et d'engagements préélectoraux sur lesquels il est politiquement difficile de revenir, les gouvernements au pouvoir après les scrutins peuvent se trouver contraints de gérer une bonne partie des retombées de ces dépenses liées aux élections. Ponctué par des élections législatives en mai et des élections locales à l'automne, l'année 2002 n'a pas fait exception à la règle à cet égard. En fait, à première vue, le déficit de 9.2 pour cent (dans l'optique du Système européen de comptes économiques intégrés, SEC 95), voir le tableau 2.1 et l'encadré 2.1) a largement dépassé l'objectif budgétaire de 4.9 pour cent qui avait été approuvé, et porté la dette des administrations publiques à 56.3 pour cent du PIB. Les évaluations budgétaires réalisées à l'aide d'autres méthodes que celle du SEC 95 confirment dans l'ensemble ces résultats. Le déficit calculé par le gouvernement sur la base des encaissements/décaissements (méthode de la comptabilité de caisse) pour 2002 était de 9.9 pour cent du PIB, tandis que l'évaluation réalisée par l'OCDE en ajustant les résultats obtenus selon la méthode de la comptabilité de caisse donnait un déficit de 8.8 pour cent. Une fraction de ce déficit (2.9 points de pourcentage sur la base du SEC 95) correspondait à des reprises de dettes et à d'autres opérations exceptionnelles¹. Toutefois, même en faisant abstraction de cet élément, le déficit a dépassé l'objectif prévu pour 2002 de 1.8 point de pourcentage, et représenté un assouplissement de la politique budgétaire de quelque 3.4 points par rapport à 2001.

La hausse des dépenses courantes en 2002 s'expliquait en grande partie par la poursuite d'une série de fortes majorations de salaire accordées aux employés du secteur public. Cette série a débuté en juillet 2001 par des hausses de salaire dont ont bénéficié les agents de l'ordre public et les autres fonctionnaires,

Tableau 2.1. **Programmes budgétaires et budgets de clôture, de 2002 à 2004**
Comptes des administrations publiques (non consolidés)

	Comptabilité d'exercice (SEC95)					Comptabilité de trésorerie (SFP)					
	2002 (approuvé)	2002 (final)	2003 (approuvé)	2003		2002 (approuvé)	2002 (final)	2003 (approuvé)	2003		
				(Prévision min. Fin. oct. 03)	2004 (soumis)				(Prévision min. Fin. oct. 03)	2004 (soumis)	
Milliards de forints						Milliards de forints					
Recettes primaires	8 125	9 486	9 812	10 076	11 100	8 099	9 061	9 754	10 014	10 942	
Dépenses primaires	8 266	10 418	9 976	10 271	11 165	7 940	10 124	9 944	10 205	11 143	
Solde primaire	-140	-933	-164	-195	-65	159	-1 062	-190	-191	-201	
Solde primaire en % du PIB	-0.9	-5	-0.9	-1.0	-0.3	1	-6	-1	-1	-1	
Recettes de privatisation				Sans objet		6	12	6	10	8	
Revenus d'intérêts	56	52	50	43	38	56	115	74	91	79	
Dépenses d'intérêts	719	687	725	754	756	721	739	722	799	760	
Intérêts, net	-663	-635	-675	-711	-718	-665	-623	-648	-709	-681	
Recettes brutes	8 182	9 537	9 862	10 119	11 137	8 156	9 188	9 834	10 114	11 029	
Dépenses brutes	8 985	11 105	10 701	11 025	11 920	8 661	10 862	10 666	11 004	11 904	
Solde	-803	-1 568	-839	-906	-783	-505	-1 674	-832	-890	-874	
Solde en % du PIB	-4.9	-9.2	-4.5	-4.8	-3.8	-3.1	-9.9	-4.5	-4.8	-4.3	
PIB (milliards de forints)	16 230	16 980	18 510	18 700	20 450	16 230	16 980	18 510	18 700	20 450	

Source : Ministère des Finances.

Encadré 2.1. Méthodes d'établissement des comptes budgétaires

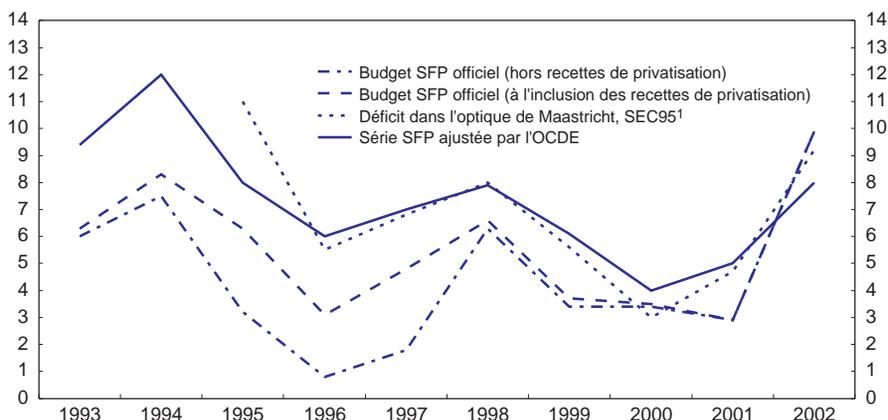
Les autorités hongroises utilisent deux types de comptes budgétaires. Après la vague de libéralisation, des comptes ont été établis selon la méthode de la comptabilité de caisse, à partir du *Manuel de statistiques de finances publiques* (SFP) de 1986 du FMI. Ces comptes SFP sont utilisés pour élaborer le budget soumis au vote du Parlement, et le déficit correspondant. Depuis une date plus récente, des comptes d'exercice, élaborés sur la base du fait générateur à partir du *Système européen de comptes économiques intégrés* (SEC 95), sont également établis. Il s'agit des comptes utilisés pour déterminer l'objectif officiel de déficit public (au sens du traité de Maastricht). Ainsi, le déficit prévu dans le programme budgétaire 2004 présenté au Parlement par le ministère des Finances en septembre 2003 était de 4.3 pour cent, tandis que l'objectif retenu était de 3.8 pour cent au sens du traité de Maastricht. Dans ses déclarations publiques, le gouvernement cite de plus en plus souvent les statistiques fondées sur le SEC 95 plutôt les chiffres SFP, encore que la presse ne précise pas toujours à quel type de comptes il est fait référence.

Les comptes SFP n'étaient pas toujours adaptés aux besoins de l'analyse économique, en particulier au cours des périodes précédentes. L'OCDE s'est efforcée d'y remédier en apportant des ajustements aux comptes SFP, établis selon la méthode de la comptabilité de caisse, pour les rapprocher des principes du *Système de comptabilité nationale* (SCN 93), fondé sur le fait générateur ; ces ajustements reposent en général sur des données fournies par la Banque centrale. Les principaux ajustements apportés sont les suivants : l'exclusion des recettes de privatisation du solde budgétaire, l'inclusion d'estimations des investissements réalisés par des sociétés hors budget, et la comptabilisation explicite des paiements de sécurité sociale versés par les employeurs publics aux organismes de sécurité sociale dans le contexte de la rémunération des salariés (voir l'annexe I de l'*Étude* de 2002 pour de plus amples informations). De ce fait, en particulier au cours des années précédentes marquées par des recettes de privatisation substantielles, l'écart entre les comptes SFP et les comptes établis par l'OCDE était parfois considérable (voir le graphique 2.2 et l'annexe B).

À partir du printemps 2004, compte tenu de l'entrée de la Hongrie dans l'Union européenne, les statistiques budgétaires officielles publiées par l'OCDE seront les comptes établis à partir du SEC 95 fournis par les autorités hongroises à l'OCDE (et à Eurostat). En principe, la concordance devrait être parfaite entre la méthode de comptabilisation du SEC 95 et celle du SCN. Les différences qui apparaissent sont dues dans une large mesure au fait que la relative homogénéité des économies et des systèmes statistiques européens permet de parvenir à un degré de précision beaucoup plus élevé dans la définition des unités comptables et des activités^{*}. Outre les publications statistiques officielles de l'OCDE, les comptes SEC 95 constituent de plus en plus la principale référence utilisée dans les travaux d'analyse de l'OCDE. Par ailleurs, les comptes SFP, ou leur version ajustée, offrent la possibilité appréciable d'avoir une autre perspective que celle des comptes SEC 95. Ainsi, il arrive que les méthodes de comptabilité d'exercice donnent des indications trompeuses sur les conséquences économiques des budgets. Les répercussions du changement de système de collecte de la TVA sur le budget 2004 (voir le corps du texte) l'illustrent bien.

* Le *Manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique* (Eurostat, 1996) contient une brève analyse des différences entre les méthodes du SCN et du SEC 95.

Graphique 2.2. **Déficit des administrations publiques calculé selon différentes méthodes de comptabilisation**
En pourcentage du PIB



1. Les données pour les années 1995 à 1997 sont provisoires.

Source : OCDE, Eurostat et ministère des Finances.

Tableau 2.2. **Hausses de salaire dans le secteur public**
2001-2003

Date d'entrée en vigueur	Groupes visés	Pourcentage d'augmentation
Juillet 2001	Fonctionnaires, agents de l'ordre public	35 à 55 pour cent pour les deux groupes
Janvier 2002	Agents de l'ordre public	15 pour cent
	Officiers des armées	55 pour cent
Septembre 2002	Fonctionnaires	50 pour cent
Juillet 2003	Fonctionnaires	15 pour cent
	Employés du système judiciaire	25 pour cent
Novembre 2003	Employés du système judiciaire	25 pour cent

Source : Ministère des Finances, Hongrie.

et s'est achevée en 2003 par une deuxième hausse accordée aux fonctionnaires et aux agents du système judiciaire (voir le tableau 2.2). La grande majorité des employés ont vu leur rémunération progresser de 50 pour cent grâce à ces mesures. En 2002, la concrétisation partielle de cette série de hausses de salaire, conjuguée à une progression de 1/2 pour cent environ de l'emploi dans le secteur public (qui a vu ses effectifs passer à 821 000 personnes), a fait augmenter de près de 23 pour cent la masse salariale de l'État (voir le tableau 2.3). La plupart des observateurs reconnaissent qu'avant ces revalorisations, de nombreux pans du secteur public avaient des difficultés à recruter et à retenir leurs employés. Par

Tableau 2.3. Recettes et dépenses consolidées des administrations publiques, comptes SEC95

	1999	2000	2001	2002	2002
	Pourcentage de variation				% du PIB
Recettes	12.2	16.9	10.3	11.9	43.4
Impôts indirects (TVA, droits de douane, accises)	17.1	15.1	7.6	9.7	15.6
Impôts directs	18.7	19.6	19.1	13.1	9.9
Sur les ménages	17.3	22.2	18.8	13.3	7.6
Sur les entreprises	22.1	11.5	20.2	12.7	2.3
Cotisations de sécurité sociale	7.9	11.8	13.2	12.1	12.7
Ventes de biens et services	-5.9	18.7	-4.0	7.1	2.1
Recettes au titre du revenu de la propriété	3.7	5.8	4.4	-28.3	0.6
Dépenses	7.1	10.8	14.4	22.7	52.6
Dépenses courantes	13.1	8.7	13.5	16.4	43.2
Consommation publique	12.0	13.6	15.7	17.8	18.6
Dépenses salariales finales	11.7	12.8	19.9	22.7	11.8
Dépenses non salariales finales	12.5	14.6	9.7	10.0	6.7
Prestations de sécurité sociale	14.1	8.1	17.2	18.4	15.9
Autres transferts courants	-13.2	232.0	-29.6	26.6	1.2
Subventions	58.2	-12.5	43.2	29.7	3.3
Paievements au titre du revenu de la propriété	3.8	-12.2	-1.9	-5.2	4.1
Dépenses en capital	-26.8	29.4	17.5	58.3	8.3
Formation de capital fixe du secteur public	-9.2	29.1	36.9	44.1	5.6
Transferts nets en capital	-45.8	30.0	-17.1	100.3	2.6
	En pourcentage du PIB				
<i>Pour mémoire :</i>					
Intérêts nets	-6.5	-4.8	-4.2	-3.8	
Solde primaire	0.9	1.8	-0.5	-5.5	
Solde global	-5.6	-3.0	-4.7	-9.2	
PIB (milliards de forints)	11 393	13 172	14 849	16 980	

Source : Ministère des Finances, voir l'annexe C pour plus de détails.

ailleurs, des fortes hausses de salaire généralisées constituent un instrument rudimentaire et inefficace pour remédier aux déséquilibres sur le marché du travail correspondant au large éventail de professions que regroupe l'ensemble du secteur public. Tandis que l'offre de main-d'œuvre a pu demeurer insuffisante dans certains métiers même après augmentation des salaires, il se peut qu'il y ait eu surcompensation dans d'autres professions. Or, ce phénomène est susceptible de se répercuter sur le secteur privé, sous la forme de pressions salariales injustifiées dans certains métiers. En outre, de fortes hausses de salaire accordées à une proportion aussi vaste de la population active s'apparentent à un signe général d'augmentation des rémunérations dans le secteur privé. Pour éviter des hausses similaires dans l'avenir, les autorités devraient mettre en place des mécanismes assurant des augmentations de salaire plus régulières et ciblées dans le secteur

public. Indépendamment de l'augmentation de la masse salariale, en 2002 la hausse des dépenses budgétaires liées aux prestations de sécurité sociale et autres mécanismes de transfert a été particulièrement marquée, de même que les augmentations de formation de capital fixe (voir le tableau 2.3). Les dépenses correspondant aux prestations de sécurité sociale et aux autres transferts ont augmenté de 18 et 27 pour cent respectivement entre 2001 et 2002. Les allocations familiales ont connu une hausse particulièrement forte.

L'augmentation de l'investissement en 2002 est notamment imputable aux collectivités locales, dont le solde budgétaire généralement proche de zéro a cédé la place à un déficit de 0.7 pour cent du PIB. Outre d'éventuelles considérations liées aux élections, les investissements des collectivités locales ont été stimulés par les possibilités d'obtenir des aides de l'Union européenne dans le cadre de dispositifs de cofinancement. Cette progression des dépenses a surpris les autorités budgétaires centrales, qui suivent de manière raisonnablement satisfaisante les dépenses courantes des collectivités locales durant l'année, mais qui ont une idée beaucoup moins claire de leurs investissements. Ces dépenses supplémentaires des collectivités locales se sont concentrées au dernier trimestre 2002, et c'est seulement dans le courant de l'année 2003 que le déficit des collectivités locales est apparu dans toute son ampleur. Dans l'estimation initiale du déficit des administrations publiques de 2002, qui avait été réalisée début 2003, le déficit des collectivités locales était évalué à 44 milliards de forints. Dans les comptes de clôture de l'exercice 2002 (publiés à l'automne 2003), il se montait à 124 milliards de forints.

Déficit 2003 : un objectif manqué qui s'accompagne néanmoins d'un renversement de tendance

Le nouveau gouvernement a déployé des efforts considérables pour annuler les effets de l'assouplissement de la politique budgétaire décidé par son prédécesseur, tout en rendant les conditions fiscales plus favorables aux activités des entreprises (voir l'encadré 2.2). Apparemment, le déficit de 2003 devrait s'écarter de son objectif budgétaire de manière plus modeste que l'année précédente, le déficit primaire enregistrant une diminution. En octobre 2003, le ministère des Finances tablait sur un déficit des administrations publiques de 4.8 pour cent pour 2003, tant en termes de comptabilité d'exercice que de comptabilité de caisse, ce qui représentait une hausse de 0.3 point de pourcentage par rapport à l'objectif budgétaire initial. On s'attendait à ce que les écarts par rapport au programme budgétaire se compensent sur le plan des dépenses. D'une part, l'introduction d'un impôt simplifié sur les sociétés avait rapporté des recettes plus importantes que prévu. Les rentrées fiscales provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), ainsi que d'autres recettes liées aux salaires, avaient également dépassé les montants escomptés. D'autre part, l'incidence négative sur les recettes de déductions fiscales de 2002 a été plus forte

Encadré 2.2. Les principales modifications des systèmes d'imposition et de transfert en 2003

Impôts et cotisations de sécurité sociale

Imposition des entreprises : l'introduction d'un nouveau mécanisme d'exonération d'impôt pour développement et amortissement accéléré a réduit les cotisations d'assurance-maladie.

Imposition des petites et moyennes entreprises (PME) et des travailleurs indépendants : régime simplifié d'imposition pour les petites entreprises, et relèvement du seuil d'exonération d'impôt pour les travailleurs indépendants dans les petits villages et les exploitations agricoles.

Imposition des revenus du travail et cotisations de sécurité sociale : régime d'imposition spécifique des revenus du travail jusqu'au salaire minimum, relèvement des seuils des tranches d'imposition, avantages fiscaux pour la formation des adultes, l'équipement informatique et les connexions Internet, augmentation de la cotisation aux fonds de pension privés.

Autres aspects de l'imposition du revenu des personnes physiques : augmentation du crédit d'impôt pour assurance, abolition des obligations fiscales sur les marchés des changes, régime préférentiel d'imposition en faveur des personnes ayant souscrit un « Plan d'épargne salariale en valeurs mobilières » dûment agréé.

Taxe sur la valeur ajoutée : certains produits, qui bénéficiaient précédemment du taux préférentiel ou d'une exonération fiscale spéciale, sont désormais assujettis au taux normal.

Transferts sociaux

Chômage : modification de la Loi IV du dispositif législatif de 1991 sur l'aide à l'emploi et les allocations de chômage à compter du 1^{er} janvier 2003. Les nouvelles dispositions comprennent l'introduction d'allocations de « recherche d'emploi », la possibilité de transferts en faveur de travailleurs à temps partiel, des aides au télétravail, et des possibilités de mise en place de nouveaux mécanismes d'assistance, destinés à aider les Roms et les personnes de plus de 45 ans à intégrer le marché du travail.

que prévue. La principale source du dérapage anticipé par rapport au budget voté réside dans les dépenses : on tablait sur des dépenses totales (d'après les comptes SFP) excédant les recettes à raison de 235 milliards de forints, soit l'équivalent de 4.4 pour cent du montant qui avait été approuvé dans le budget 2003. Les principales composantes de ce gonflement attendu des dépenses étaient les suivantes :

- Des dépenses plus importantes que prévu dans un certain nombre de domaines, notamment : i) les aides au logements (50 milliards de forints),

- ii) le financement des institutions non étatiques fournissant une assistance sociale et des services d'enseignement (40 milliards de forints), iii) la prise en charge des médicaments délivrés sur ordonnance (30 milliards de forints), et iv) les subventions versées aux entreprises qui emploient des personnes handicapées (10 milliards de forints).
- Une hausse des paiements d'intérêts (60 milliards de forints).
- Une augmentation des sorties de fonds en raison de décisions de justice relatives aux conditions d'obtention d'un complément d'allocations de garde d'enfant (30 milliards de forints), et de dédommagements accordés aux victimes du régime communiste (5 milliards de forints).

L'importance inattendue des dépenses de prise en charge des médicaments délivrés sur ordonnance et du financement des institutions non étatiques en 2003 ont tout particulièrement préoccupé les experts budgétaires du ministère des Finances. On estime que le dépassement prévu concernant les médicaments délivrés sur ordonnance est dû à une consommation supérieure aux prévisions, et à un glissement vers des produits plus coûteux caractérisés par un taux élevé de prise en charge. En contrepartie, le passage à un « système global de prise en charge » à l'automne 2003 (première mesure prise depuis 1990 pour freiner les subventions pharmaceutiques) est jugé réussi et devrait contribuer à la maîtrise des dépenses en fin d'année. Toutefois, il reste à voir si ce dispositif peut être maintenu en 2004². Le coût de financement des institutions non étatiques, correspondant essentiellement à des activités d'aide sociale et à des services d'enseignement, était au moins deux fois plus élevé que l'estimation initiale. Ce dépassement semble imputable en partie à l'absence de plafonnement des crédits ouverts, mais aussi, dans ce cas précis, à l'introduction d'une nouvelle subvention, qui a contribué à la croissance rapide du nombre de bénéficiaires.

Depuis octobre, le résultat probable du budget 2003 est apparu moins satisfaisant. En janvier 2004, le ministère des Finances a estimé que le déficit atteindrait 5.6 pour cent du PIB (en comptabilité d'exercice). Le dérapage par rapport aux chiffres d'automne est dû essentiellement à des recettes centrales plus faibles que prévu. Néanmoins, si les estimations de janvier se révèlent exactes, le budget final de 2003 devrait marquer un redressement, en vif contraste avec le déficit de 9.2 pour cent de l'année précédente, mais surtout l'amélioration est réelle même si l'on tient compte des opérations exceptionnelles qui avaient gonflé le déficit 2002 à raison de 2.2 points de pourcentage (voir plus haut).

La quasi-totalité des séries d'augmentations de salaire accordées dans le secteur public se répercuteront sur la masse salariale de 2003 (voir le tableau 2.2), dans la mesure où il ne restait à appliquer qu'une augmentation de 15 pour cent des salaires des fonctionnaires, qui se concrétiserait en partie dans le courant de l'année 2003. Des dispositifs temporaires spéciaux ont été mis en place pour aider les collectivités locales à faire face à cet alourdissement de la masse salariale,

notamment une hausse des transferts de recettes issues de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la taxe automobile aux collectivités locales. En outre, un fonds spécial de 7 milliards de forints a été mis à la disposition des collectivités locales qui, malgré les mesures précédemment évoquées, demeuraient confrontées à des problèmes budgétaires en raison des hausses de salaire.

Projet de budget pour 2004 : quelques mesures audacieuses dans la bonne direction

Bien que le projet de budget pour 2004 (soumis au Parlement en septembre 2003) table essentiellement sur un accroissement des recettes pour atteindre les objectifs d'assainissement à moyen terme, il renferme quelques réformes positives du système d'imposition et certaines mesures audacieuses en vue de réduire les dépenses. A priori, ramener le déficit en comptabilité d'exercice d'un niveau estimé à 5.6 pour cent en 2003 à 3.8 pour cent implique un resserrement considérable, même s'il apparaît que l'impact sur la demande pourrait être un peu plus modéré. L'engagement sur l'objectif de déficit a été démontré en décembre 2003 lorsque, en réponse à l'évolution des conditions économiques du fait de tensions sur le marché du forint et sur la balance courante, le gouvernement a annoncé un certain nombre de mesures, notamment des actions de freinage des dépenses s'ajoutant à celles exposées dans le projet de budget soumis en septembre, qui sont analysées ci-après³. Néanmoins, la perte de recettes enregistrée à la fin de 2003 (voir ci-dessus) dénote des risques pour la réalisation de l'objectif budgétaire 2004 et souligne la nécessité d'un assainissement axé sur la maîtrise des dépenses.

Les hypothèses macroéconomiques du budget sont une croissance du PIB réel de 3.5 pour cent et une inflation de 5.5 pour cent. En comptabilité d'exercice, les recettes sont fixées à 11 137 milliards de forints et les dépenses à 11 920 milliards, soit une hausse en termes nominaux de 10 et 8 pour cent respectivement par rapport aux résultats prévus pour 2003 lors de la présentation du budget en octobre (voir le tableau 2.1). Les principales mesures budgétaires destinées à accroître les recettes impliquent des modifications de la TVA et un relèvement des cotisations de sécurité sociale ; au total, ces sources représenteraient environ 40 pour cent de l'accroissement en termes nominaux. En pourcentage du PIB, les dépenses consolidées du projet de budget 2004 sont plus élevées que dans le budget initial de 2003, encore que cela reflète pour partie des dépenses en vue de l'adhésion à l'UE. En outre, la structure des dépenses est modifiée, avec une augmentation de 1.5 point de pourcentage des investissements en capital au détriment des dépenses courantes. Les estimations des recettes sont également affectées par l'adhésion à l'UE et par les allègements d'impôts. En particulier, il est prévu des réductions de taux et un élargissement des tranches pour l'impôt sur le revenu, une réduction de 18 à 16 pour cent du taux de

l'impôt sur les bénéficiaires, ainsi que la suppression de nombreux abattements et crédits.

Le projet de budget pour 2004 se caractérise par un écart prononcé entre les déficits en comptabilité d'exercice et en comptabilité de caisse, du fait d'un changement de la méthode de recouvrement de la TVA sur les produits importés qui complique l'évaluation de l'impact économique du budget. Jusqu'à fin avril, la TVA sur les importations continuera d'être collectée par l'Administration des douanes à l'aide de méthodes d'évaluation au cas par cas. A partir de mai, ce système sera remplacé par un système d'autodéclaration et de paiement mensuel administré par l'Administration fiscale. Les premières déclarations et les premiers paiements relatifs au mois de mai arriveront fin juin. Ce changement de système se traduira par un déficit de recettes de plus d'un mois, estimé à 100-120 milliards de forints. En comptabilité d'exercice, ce montant n'est pas enregistré, puisqu'il s'agit en théorie d'une somme payable par les contribuables dans l'avenir. En revanche, la perte de recettes figure dans les données en comptabilité de caisse, de sorte que le tableau 2.1 fait apparaître un écart de 100 milliards de forints entre les recettes primaires en comptabilité de caisse et en comptabilité d'exercice. Dans ce cas, la comptabilité de caisse reflète plus fidèlement les conséquences économiques du budget : les contribuables paieront vraisemblablement moins d'impôts en 2004 et l'État devra financer en conséquence un déficit plus élevé que ne l'indique la comptabilité d'exercice.

La réduction de l'emploi public est l'une des mesures audacieuses prévues par le budget 2004. Les compressions programmées toucheront les 93 000 salariés des administrations publiques centrales, avec des coupes de 10 pour cent en moyenne dans le personnel de l'administration centrale et de 6 pour cent dans les autres secteurs. Au total, quelque 7 000 postes seront supprimés. Selon les estimations, les économies budgétaires ainsi réalisées ne seront pas très élevées en 2004 (environ 10 milliards de forints), mais elles constituent un signal important. De plus, il est prévu qu'en 2004 les transferts de l'administration centrale aux collectivités locales ne comprendront qu'une faible partie de l'augmentation prévue de 6 pour cent de la masse salariale, et cela entraînera probablement des licenciements parmi les quelque 520 000 salariés des collectivités locales. Les réductions de personnel donnent aux autorités l'occasion d'examiner si la mise en œuvre des compressions d'effectifs a été efficace et d'en tirer des enseignements si de nouvelles réductions sont envisagées. L'élaboration d'indicateurs de production et d'efficacité plus perfectionnés serait extrêmement utile à cet égard.

Principales mesures du budget 2004 en matière d'impôts et de transferts

En ce qui concerne **l'impôt sur le revenu des personnes physiques** et **les cotisations de sécurité sociale**, la réduction des taux marginaux et l'élargissement des tranches du barème seront compensés par la suppression d'une série de

déductions et de crédits. Au total, les rentrées d'impôts sur le revenu des personnes physiques en pourcentage du PIB devraient rester à peu près les mêmes qu'en 2003⁴. Il est prévu de ramener les taux d'imposition marginaux de 20, 30 et 40 pour cent à 18, 26 et 38 pour cent, tandis que le relèvement des tranches d'imposition sera nettement supérieur à la hausse prévue des revenus des ménages. En outre, les cotisations maladie forfaitaires à la charge des employeurs seront supprimées pour les bénéficiaires d'une aide pour enfants à charge qui sont salariés à temps partiel (le travail à temps partiel étant défini comme un emploi d'une durée maximale de quatre heures par jour) et pour les chômeurs de longue durée âgés de plus de 50 ans. Simultanément, diverses mesures visent à accroître le produit des impôts directs sur les ménages :

- Les cotisations maladie des salariés augmenteront de 1 point de pourcentage.
- Le crédit d'impôt de 25 pour cent au titre de la cotisation retraite de 8.5 pour cent à la charge des salariés sera supprimé.
- La déduction fiscale de 40 pour cent sur les remboursements hypothécaires sera sensiblement réduite.
- Le crédit d'impôt sur l'investissement sera supprimé.

En ce qui concerne **la taxe sur la valeur ajoutée**, dans le cadre des mesures de mise en conformité avec les directives de l'Union européenne tous les biens et services à taux zéro se verront appliquer un taux de 5 pour cent, avec des changements de taux pour certains biens et services. En outre, le taux de 12 pour cent fera place à un taux de 15 pour cent, tandis que la TVA sur les livres sera ramenée à 5 pour cent. Le taux supérieur de 25 pour cent sera maintenu. Au total, ces mesures devraient faire passer le produit de la TVA de 8.9 pour cent du PIB en 2003 à 9.3 pour cent en 2004⁵.

En ce qui concerne **l'impôt sur le revenu des sociétés**, le taux de l'impôt sur les bénéfices sera ramené de 18 à 16 pour cent et les conditions d'ouverture des droits aux exonérations temporaires seront assouplies. Ces gains pour les entreprises seront simultanément neutralisés par un relèvement de l'impôt sur les sociétés extraterritoriales. Lors de l'adhésion à l'Union européenne, les filiales de sociétés de l'UE ne seront pas taxées sur leurs dividendes.

Pratiques de budgétisation : des réformes encore nécessaires

L'important dérapage budgétaire survenu en 2002 et le dépassement plus réduit observé en 2003 reflètent en partie les carences des procédures budgétaires déjà mises en évidence dans le chapitre spécial de l'*Étude 2002* consacré aux dépenses publiques (voir l'encadré 2.3). Les recommandations préconisaient surtout l'adoption d'une perspective davantage axée sur le moyen terme à la fois pour la stratégie globale et pour la mise en œuvre du budget. Sur le plan de la

Encadré 2.3. Problèmes de budgétisation : principales recommandations de l'Étude 2002

Budgétisation au niveau de l'administration centrale

- Présenter au début de chaque législature une déclaration de politique du gouvernement pour fixer un cadre stratégique à l'action des pouvoirs publics.
- Relier plus étroitement les budgets annuels à un cadre budgétaire à moyen terme fondé sur des objectifs de dépenses à moyen terme.
- Doubler le budget axé sur les institutions d'un budget axé sur les tâches (organisé en chapitres fonctionnels).
- Clarifier les hypothèses macroéconomiques des cadres budgétaires pluriannuels et annuels. Ouvrir un débat public sur les scénarios de rechange et rendre les risques budgétaires transparents.
- Estimer les objectifs de dépenses, de recettes et de déficits du budget structurel (corrigés des influences conjoncturelles).

Budgétisation au niveau des collectivités locales

- Associer les collectivités locales à la procédure budgétaire stratégique pluriannuelle préconisée ci-dessus. Veiller à ce que les collectivités locales établissent leurs propres programmes et cadres budgétaires à moyen terme.
- Étendre la surveillance budgétaire mensuelle aux collectivités locales.
- Réviser les exemptions des 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 coûts-avantages vérifiées).
- Étendre les règles des marchés publics à toutes les dépenses d'investissement des collectivités locales (à l'inclusion des dépenses des entreprises de services publics hors budget) au-delà d'un certain seuil critique.

budgétisation, le *Programme économique de préadhésion* (PEP) révisé chaque année offre une certaine vision stratégique et une orientation à moyen terme⁶. De façon très opportune, les autorités ont formellement intégré le profil du déficit SEC95 pour 2004-2006 dans le document du budget 2004 et stipulé une budgétisation pluriannuelle pour les éléments relatifs aux fonds structurels de l'UE. Cependant, le profil budgétaire du PEP tend à varier d'une année à l'autre en fonction des résultats budgétaires récents, et il ne représente donc pas un repère très fiable. Compte tenu des objectifs pour 2005 et 2006, un meilleur ancrage sur un objectif à moyen terme plus fixe s'avère indispensable.

Dépenses publiques : des réformes structurelles plus audacieuses s'imposent

Si le projet de budget pour 2004 renferme des intentions louables, il ne s'appuie pas sur de robustes programmes de réformes structurelles concrètes des dépenses publiques qui accroissent l'efficacité des systèmes de services publics et de transferts. L'absence d'une telle réforme rend plus difficile la réalisation des objectifs de déficit, mais en outre elle entretient l'érosion du potentiel de croissance due à une fiscalité élevée et à une utilisation inefficace des ressources. Les mesures prises par le gouvernement en vue d'assainir les finances publiques continuent pour l'essentiel de s'inscrire dans un contexte d'action axé sur les moyens et ne signalent pas un souci accru de l'efficacité. Ainsi, les réductions d'effectifs programmées pour 2004 entraîneront certainement des économies budgétaires et libéreront des ressources au profit du marché du travail du secteur privé. Cependant, pour plus d'efficacité il faudrait mettre en place des mesures complètes axées sur les résultats, comme celles qui étaient esquissées dans l'*Étude* 2002 (voir l'encadré 2.4). Non seulement ces mesures faciliteraient l'analyse, mais en outre elles aideraient à surmonter l'opposition politique et institutionnelle aux réductions d'effectifs prévues.

Politique monétaire

Bien que le processus de désinflation se soit avéré beaucoup plus long que dans d'autres pays candidats à l'adhésion, la Hongrie a réussi à maîtriser la forte inflation des premières années de transition. Et la période récente, qui a vu la croissance annuelle de l'IPC revenir de quelque 10 pour cent à la mi-2001 à moins de 4 pour cent à la mi-2003, témoigne de l'efficacité de l'action des pouvoirs publics. Mais à plus long terme, d'importantes difficultés s'annoncent. Comme indiqué au premier chapitre, le principal objectif pour la politique monétaire est de définir, durant la période précédant l'adhésion à l'euro, une trajectoire qui permette d'atteindre les objectifs d'inflation sans durcissement excessif et qui évite les fluctuations trop fortes du taux de change.

Historique : de la parité ajustable au ciblage de l'inflation

Au milieu des années 90, la Hongrie a adopté un régime de parité ajustable fondé sur une marge de fluctuation étroite du taux de change : la monnaie ne pouvait pas dévier de plus de 2.25 points de pourcentage d'un cours de référence qui, dans la dernière phase du régime, était déprécié de 0.2 pour cent par mois. Ce régime s'est montré efficace pour abaisser les anticipations inflationnistes et a permis de faire redescendre l'inflation de plus de 25 pour cent à 10 pour cent environ à la mi-2000, lorsque la hausse des prix internationaux de l'énergie et des produits alimentaires a interrompu la désinflation. En 2001, il a été décidé de passer à un régime de ciblage de l'inflation dans le cadre d'une marge de fluctuation large (sans dépréciation) de ± 15 pour cent. Avec ce nouveau régime a

Encadré 2.4. Réformes structurelles des dépenses publiques : principales recommandations de l'Étude 2002

Principes généraux

- 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.

Collectivités locales

- 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 « donneur d'ordres »).

Investissement d'infrastructure

- Mettre au point un programme national intégré d'investissement dans les infrastructures. Clarifier les interdépendances entre les infrastructures (notamment entre les modes de transport) et entre les réseaux nationaux et régionaux. Recourir systématiquement aux analyses coûts-avantages.
- Explorer 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 démarche devrait s'appliquer notamment à la construction de nouvelles routes et d'aéroports régionaux.

été adoptée une nouvelle loi sur la Banque centrale élargissant l'autonomie de la MNB jusqu'au niveau requis par l'UE et stipulant que son principal objectif est la stabilité des prix. Désormais, le président de la MNB sera nommé pour six ans par le président de la République sur proposition du Premier ministre⁷. La MNB a adopté les pratiques normales en matière de ciblage de l'inflation, à savoir l'annonce publique des objectifs d'inflation et l'analyse des risques connexes affectant les différentes composantes du panier de l'IPC. La stratégie de communication

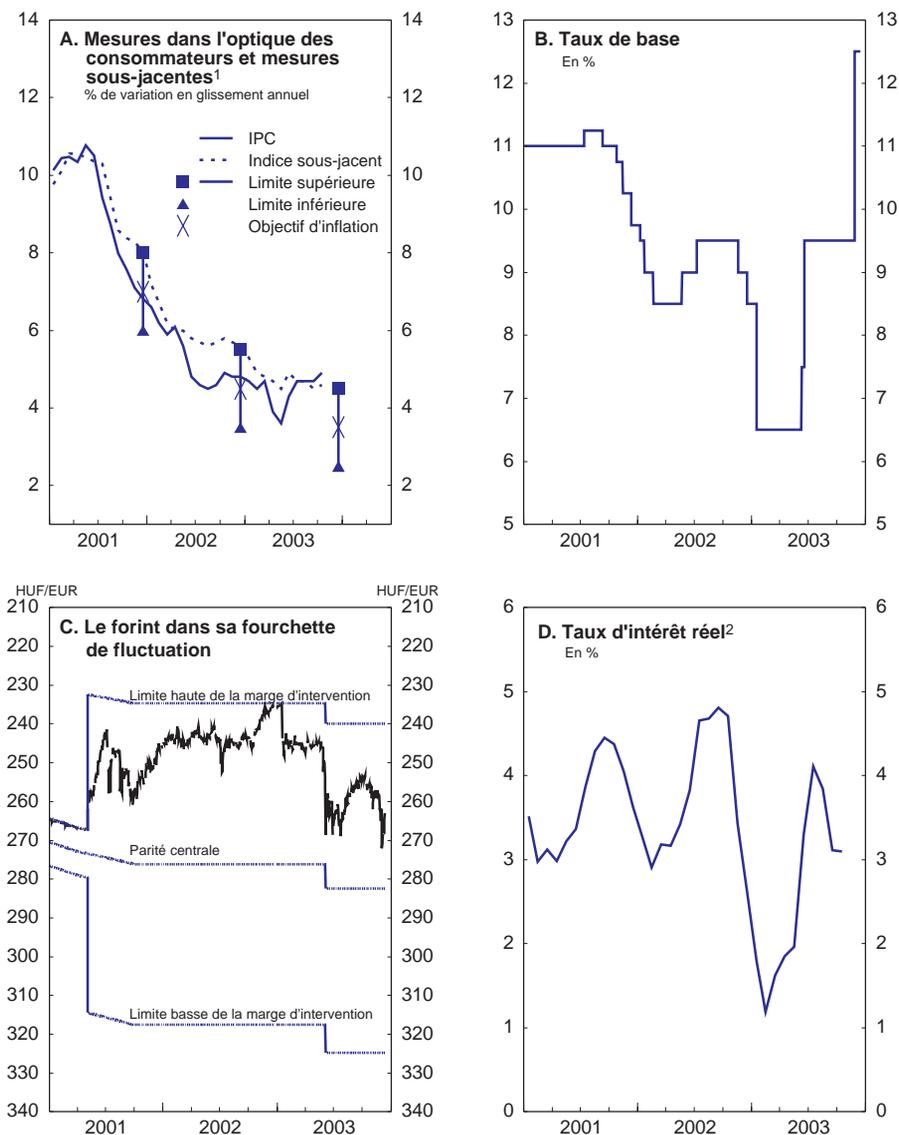
officielle s'appuie principalement sur le *Rapport trimestriel sur l'inflation* et sur des communiqués de presse publiés à l'issue des réunions bimensuelles du Conseil monétaire. L'objectif d'inflation porte sur la croissance de l'IPC en fin d'année (décembre) et est annoncé au moins 18 mois à l'avance. A maints égards, le régime hongrois de ciblage de l'inflation s'inspire des meilleures pratiques en la matière (pour plus de détails, voir l'encadré 3.1 de l'*Étude* 2002). Le premier bilan de la désinflation a été encourageant : la fourchette de 7 ± 1 pour cent pour décembre 2001 (voir le graphique 2.3) a été aisément respectée.

Les événements de 2002 et 2003 : attaques spéculatives et dépassement prévisible des objectifs d'inflation

L'objectif a été de nouveau atteint en 2002, mais au prix de taux d'intérêts réels élevés. En 2002, la hausse de l'IPC atteignait 4.8 pour cent fin décembre, et restait donc largement à l'intérieur de la fourchette objectif de $4\frac{1}{2} \pm 1$ pour cent. Toutefois, du fait en partie d'une politique budgétaire fortement expansionniste, ce résultat n'a été obtenu que grâce à des taux d'intérêts relativement élevés. Le taux de base atteignait $9\frac{1}{2}$ pour cent fin 2002 et les taux d'intérêt réels étaient élevés. Le dosage alors manifestement déséquilibré des politiques monétaire et budgétaire a entraîné des coûts en termes de taux d'intérêt, mais en outre il a presque certainement accru le scepticisme des acteurs du marché sur la capacité des autorités d'atteindre les objectifs d'inflation et de déficit dans l'avenir. L'appréciation de la monnaie, en particulier vers la fin de l'année, a suscité des critiques à l'encontre de la politique de la Banque centrale, notamment de la part des milieux d'affaires. La tension entre la politique monétaire et la politique budgétaire a aussi contribué à la décision de repousser d'une année l'adhésion à la zone euro : la date est aujourd'hui fixée au 1^{er} janvier 2008 au lieu du 1^{er} janvier 2007 initialement prévu.

En janvier 2003, une attaque spéculative sur la partie supérieure de la fourchette d'intervention du forint a entraîné des réductions rapides des taux de base, ce qui a mis en danger le processus de désinflation. Les attaques étaient en partie dictées par le sentiment des acteurs du marché que la réalisation des objectifs d'inflation était incompatible avec la marge de fluctuation du forint (voir l'encadré 2.5). Tandis que la Banque centrale a défendu efficacement la monnaie, ses actions ont altéré sa capacité d'atteindre les objectifs d'inflation à venir. Après les attaques, la MNB a décidé que l'objectif d'inflation de $3\frac{1}{2} \pm 1$ pour cent pour 2003 n'était plus réalisable au moyen de la politique monétaire (Barabas, 2003) et elle a reporté ses efforts sur l'objectif pour fin 2004 (également $3\frac{1}{2} \pm 1$ pour cent). L'un des enseignements que la Banque a tirés de sa stratégie face aux attaques spéculatives est qu'une réaction un peu plus précoce de la politique monétaire et une communication plus efficace, avant que la monnaie n'ait effectivement touché la marge d'intervention officielle, auraient été plus indiquées.

Graphique 2.3. Inflation, taux de change et taux d'intérêt



1. Indice sous-jacent calculé par l'Office central de statistique.

2. Taux d'intérêt à 12 mois ajusté par l'inflation attendue obtenue à partir de l'enquête Reuters.

Source : OCDE ; Office central de statistique et Magyar Nemzeti Bank.

Encadré 2.5. Les attaques spéculatives contre le forint en janvier 2003

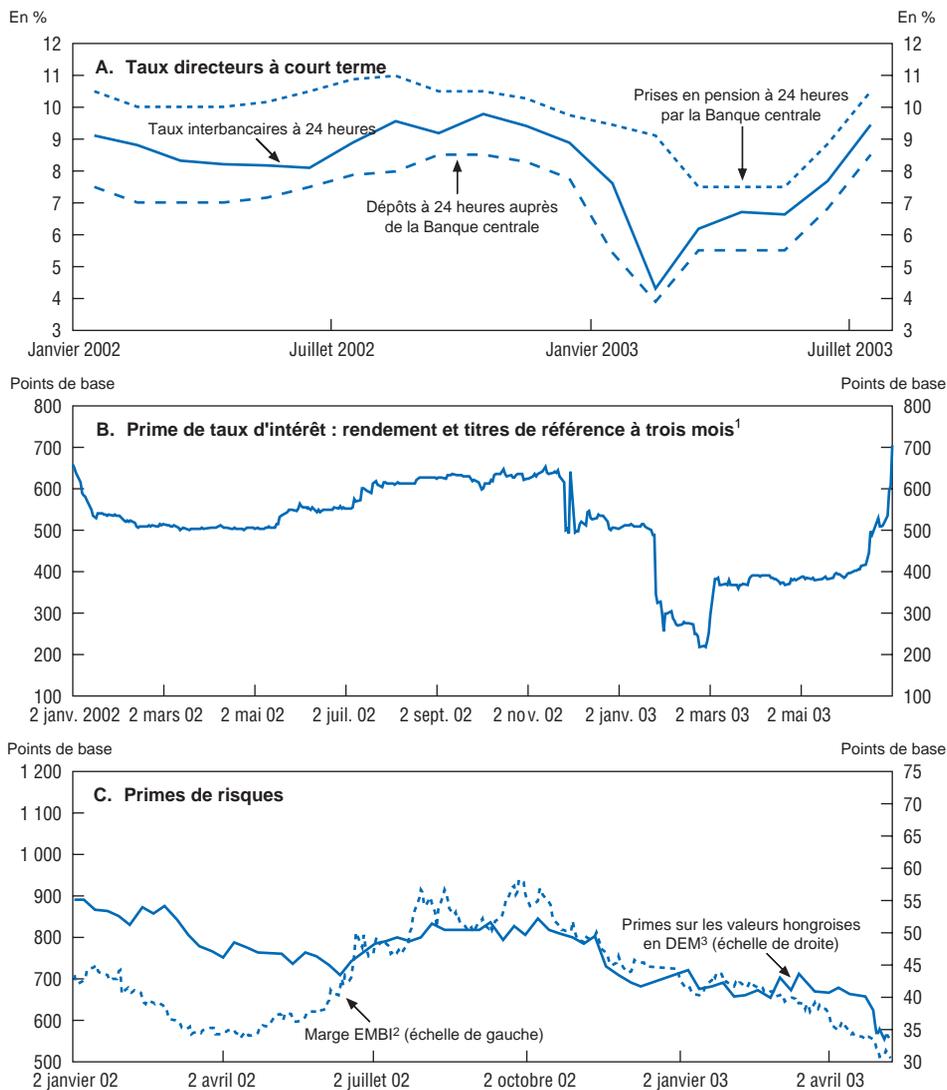
À la mi-janvier 2003, une attaque spéculative a été lancée contre le forint, entraînant la monnaie jusqu'à la limite supérieure de la marge de fluctuation et déclenchant des contre-mesures de la part de la Banque centrale. Avant cette attaque, le forint s'était apprécié régulièrement et le marché s'était de plus en plus persuadé que la marge de fluctuation n'était pas viable. Comme l'indique une analyse des services de la Banque centrale (Barabas, 2003), les marchés jugeaient la marge de fluctuation incompatible avec les objectifs d'inflation. Ils estimaient en outre que l'adhésion à l'euro obligerait à modifier la marge. D'une part, on présumait que la parité centrale à laquelle les pays intègrent le MCE II ne pourrait guère différer des taux du marché. D'autre part, l'analyse des acteurs du marché les conduisait à penser que les déterminants de la parité de pouvoir d'achat entre le forint et les pays de la zone euro impliquaient aussi une appréciation. L'attaque spéculative s'est déroulée les 15 et 16 janvier. Le 15 janvier, la MNB a dû vendre 213 milliards de forints pour empêcher que la monnaie ne dépasse la limite supérieure de la fourchette, et le 16 janvier elle a vendu 1 020 milliards de forints. La contre-attaque réussie de la MNB s'explique en grande partie par le fait que la baisse des taux d'intérêt directs s'est accompagnée d'un élargissement de la marge de variation des taux d'intérêt au jour le jour, de ± 1 pour cent à ± 3 pour cent (voir le graphique 2.4). On estime que cette forte réduction du rendement des dépôts à court terme en forints a été décisive pour décourager de nouvelles menées spéculatives.

Selon la Banque centrale, l'attaque a échoué essentiellement parce qu'elle reposait sur une analyse et une connaissance fondamentalement insuffisantes de la détermination des autorités de défendre la marge de fluctuation de la monnaie. Ainsi, de nombreux spéculateurs ignoraient apparemment que, conformément à la loi sur la MNB, une modification de la marge de fluctuation exige l'agrément du gouvernement. Il est aussi probable que la contre-attaque a été efficace parce que les autorités défendaient la limite supérieure d'une marge de fluctuation. Défendre la limite supérieure signifie accroître les réserves de change, processus qui n'a pratiquement pas de limite, tandis que la défense de la limite inférieure peut épuiser ces réserves. Par ailleurs, le fait que des réductions des taux d'intérêt ont été nécessaires pour défendre la monnaie dans ce cas a probablement suscité moins d'inquiétude sur les marchés financiers, du moins dans le court terme, que si la défense avait exigé des majorations des taux d'intérêt.

Irrationnelles ou non, les attaques spéculatives ont démontré à quel point le maintien de la marge de fluctuation de la monnaie peut compromettre, ne serait-ce que temporairement, les autres objectifs de la politique monétaire.

Dès la fin des attaques, la MNB a essuyé des critiques redoublées de la part du gouvernement, des milieux d'affaires et des marchés financiers⁸. Par la suite, des efforts ont été déployés pour instaurer un consensus plus solide entre le gouvernement et la RMB.

Graphique 2.4. Taux directeurs et primes de risque



1. Le rendement de référence à 3 mois en forints est le taux d'intérêt sur les bons du Trésor hongrois à 90 jours ; le rendement de référence en euros à 3 mois est le rendement calculé par la Banque centrale européenne comme la moyenne pondérée des bons du Trésor des pays membres libellés en euros.
2. Écart sur les obligations publiques à long terme libellées en USD, entre un portefeuille pondéré de titres de pays à marché émergent et les bons du Trésor des États-Unis à dix ans.
3. Marge sur les obligations publiques à long terme libellées en DEM, titres hongrois (2 de 10 ans et 1 de 7 ans, arrivant à échéance entre 2003 et 2005) moins titres allemands.

Source : Magyar Nemzeti Bank ; OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

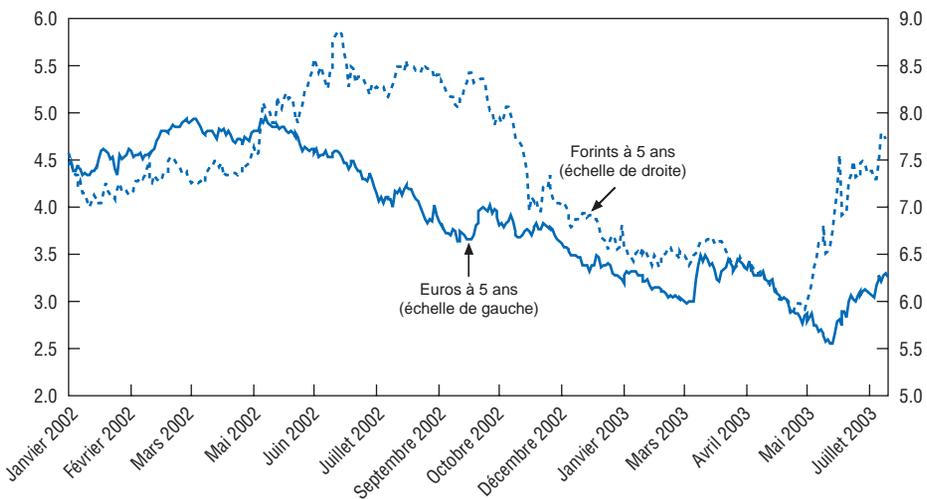
En juin 2003, le gouvernement et la MNB ont décidé de dévaluer la marge de fluctuation du forint (c'est-à-dire d'abaisser à la fois la parité centrale et les limites d'intervention) de 2.25 pour cent afin de préserver la compétitivité internationale du pays, car cet ajustement affaiblissait la plus forte position possible du forint vis-à-vis de l'euro. Ce faisant, la MNB avait mal apprécié la réaction des marchés, en particulier parmi les détenteurs étrangers de titres d'emprunt de l'État hongrois. Il s'est produit une importante fuite de capitaux et une forte dépréciation de la monnaie, la Banque centrale étant contrainte de réagir en relevant considérablement le taux de base. Celui-ci a été ainsi ramené à 9.5 pour cent, soit le même niveau qu'avant l'attaque spéculative de janvier. Comme en janvier, des efforts ont été déployés pour améliorer le consensus sur la politique monétaire. Plus précisément, un accord sur la politique monétaire entre le président de la MNB et le ministre des Finances a été annoncé le 19 juin 2003. Il prévoyait notamment une marge de variation convenue de 250-260 forints pour un euro. Fin novembre, le forint a franchi la limite inférieure de cette marge souhaitée et a continué de se déprécier, ce qui a conduit la Banque centrale à relever de 3 points son taux de base. Dans les jours qui ont suivi l'augmentation du taux (28 novembre), la monnaie a d'abord semblé se raffermir, puis elle a continué de s'effriter pour atteindre un cours de 270 forints pour un euro. Toutefois, dès la fin de la première quinzaine de décembre elle était remontée aux environs de 264 forints pour un euro. Son redressement a été sans doute facilité par l'annonce de mesures supplémentaires visant à atteindre l'objectif en matière de déficit budgétaire pour 2003, avec en particulier une nette réduction des bonifications de prêts au titre du logement (voir ci-dessus).

Les rapports sur l'inflation d'août et novembre 2003 (MNB, 2003a) de la Banque centrale exprimaient des doutes concernant la réalisation de l'objectif d'inflation pour la fin 2004. La prévision du rapport de novembre, prenant en compte les relèvements de la TVA et des droits d'accise intégrés dans le budget 2004, fait état d'une croissance de l'IPC de 5.9 pour cent fin 2004 et de 4.3 pour cent si l'on exclut l'impact des mesures concernant la TVA et les droits d'accise. Cette estimation contraste avec celle du *Rapport* de mai qui prévoyait une inflation de 4.1 pour cent. En octobre 2003, les autorités ont annoncé un objectif d'inflation de 4 ± 1 pour cent pour fin 2005, soit $\frac{1}{2}$ point de pourcentage de plus qu'en 2004. L'objectif a été présenté dans une déclaration conjointe du gouvernement et de la MNB, ce qui traduit des efforts louables pour instaurer une coordination plus étroite. À moins que le résultat ne se situe au bas de la fourchette de variation retenue comme objectif, une désinflation rapide pourrait s'imposer par la suite dans les derniers mois précédant l'évaluation en vue de l'adhésion à l'euro.

Résultat de ces événements, le sentiment d'incertitude des observateurs du marché au sujet des objectifs immédiats de la politique monétaire s'est accentué. De fait, certains rapports sur la conduite de la politique monétaire ont été tout à fait caustiques⁹. Le problème réside en partie dans la nature du régime monétaire. Quand un régime de ciblage de l'inflation est limité par une fourchette

d'intervention concernant la monnaie, on est conduit à se demander quel impératif l'emportera si, par exemple, la monnaie atteint la limite supérieure de la marge mais que les réductions de taux apparaissent inappropriées au regard des objectifs d'inflation. Avant l'attaque spéculative survenue en janvier 2003, les acteurs du marché ne savaient pas à coup sûr quelle serait la réaction des autorités, mais beaucoup d'entre eux pariaient visiblement sur une modification de la marge de fluctuation. Si le message sur la fourchette d'intervention est sans doute désormais clair pour les marchés, les déclarations de la Banque centrale signifient maintenant que l'action monétaire consiste non seulement à maintenir les objectifs d'inflation mais aussi à maintenir le taux de change à l'intérieur d'une marge étroite. Tandis que ces objectifs sont conçus pour être compatibles, il se peut qu'ils ne le soient pas si les choses ne se déroulent pas comme l'ont prévu les autorités. Par conséquent, une fois encore le risque est de voir la politique monétaire s'écarter d'un ciblage intégral de l'inflation. Étant donné l'approche retenue, la Banque centrale applique une stratégie de communication nuancée qui prévoit la référence à la marge de fluctuation du forint souhaitée mais qui, de façon opportune, ne donne pas d'informations trop concrètes sur les moyens que les autorités mettront en œuvre pour défendre cette marge et sur leur degré de détermination¹⁰. Comme lors des événements de janvier, la politique s'est manifestée concrètement en réaction aux fluctuations monétaires. La forte hausse de

Graphique 2.5. Rendements de référence des fonds d'État à cinq ans en forints et en euros
En pourcentage



Source : Magyar Nemzeti Bank.

taux en réponse à l'affaiblissement de la monnaie en novembre 2003 (voir plus haut) dénote une ferme intention de stabiliser le forint aux alentours des niveaux souhaités. Après le relèvement du taux en novembre, et dans ses déclarations ultérieures, la MNB s'est abstenue de mentionner expressément une fourchette-objectif étroite.

Les fluctuations du taux de base et du taux de change en 2003, conjuguées à une réévaluation des perspectives et de la politique macroéconomiques, ont engendré un accroissement de l'incertitude et des primes de risque sur les marchés. Ainsi, d'après les enquêtes Reuter auprès des analystes, les événements de juin se sont traduits par un recul de l'appréciation du taux de change prévue. L'analyse de la MNB (MNB, 2003b) donne à penser que la corrélation étroite entre les tendances des rendements des valeurs mobilières sur un an et le taux de change n'a pas été déterminée uniquement par une modification des anticipations de change mais a reflété également l'accroissement de la prime de risque de change exigée par les investisseurs non résidents. Cette hypothèse est confirmée par l'instabilité croissante des rendements de référence à cinq ans en forints (voir le graphique 2.5).

Notes

1. Un certain nombre d'acquisitions d'actions et de reprises de dettes sont inscrites dans le compte de trésorerie de l'État pour 2002. L'État a racheté trois entreprises à la Banque hongroise de développement pour un montant total de 100.3 milliards de forints. Les principales dettes reprises par l'État étaient les suivantes : NA Rt. (construction d'autoroutes), 190.95 milliards de forints ; AAK Rt. (entretien d'autoroutes), 63.73 milliards ; MAV (chemins de fer), 57.25 milliards ; et BKV (transports publics de Budapest), 36.74 milliards. En tenant compte de quelques modestes engagements contractés, le montant total des dettes reprises en 2002 s'élevait à 363.25 milliards de forints (2.1 pour cent du PIB) Dans le compte *d'exercice*, la somme de 190.95 milliards de forints (1.1 pour cent du PIB) concernant NA Rt. (achat d'une route terminée) et les acquisitions d'actions n'avaient pas d'incidence sur le déficit dans l'optique SEC95. En revanche, une dette de 30.4 milliards de forints a été reprise à Rendezvenycsarnok Rt. (construction du stade de Budapest), cet engagement ayant été contracté en 2002 mais n'ayant pas encore été réalisé à la fin de l'année. Une autre reprise de dette de 61.3 milliards de forints et une annulation de créance de 1.7 milliard de forints sur les Chemins de fer nationaux, soit au total 63 milliards de forints, n'ont été inscrites que dans les comptes d'exercice. En conséquence, le montant des dettes reprises inscrit dans les comptes d'exercice de 2002 représente 1.6 pour cent du PIB. Les mesures ponctuelles couvraient également des transferts supplémentaires aux ménages (retraites et prestations sociales, 59 milliards de forints) et aux agriculteurs (60 milliards de forints) ainsi qu'à la Banque hongroise de développement pour la couverture de pertes (60 milliards de forints), à quoi se sont ajoutées diverses autres dépenses, soit au total 1.3 pour cent du PIB.
2. Dans le cadre du système de prise en charge globale, les fabricants vendent leurs produits aux grossistes à un tarif correspondant à 80 pour cent d'un prix convenu non subventionné. Les grossistes revendent ensuite ces produits à un tarif correspondant à 100 pour cent de ce même prix aux pharmacies, qui les écoulent auprès des consommateurs à un tarif subventionné convenu. Les pharmacies reçoivent une subvention mensuelle, versée en deux fois. Le premier versement couvre en partie l'écart entre le coût des produits et le prix de vente aux clients. Le second versement intervient ultérieurement, et permet aux pharmaciens de recevoir le solde de la subvention. Une partie de ce solde est conservée par les pharmacies, le reste est reversé aux grossistes et aux fabricants.
3. La déclaration gouvernementale de décembre 2003 sur le budget 2004 prévoyait un nouveau durcissement du régime des prêts bonifiés au logement. En outre, il était décidé de suspendre un mécanisme qui entraînait une forte augmentation des dépenses d'éducation du fait que les montants des aides étaient liés aux dépenses des années précédentes. Plus généralement, il était résolu de renforcer la discipline en

matière de dépense en réduisant ou en suspendant l'utilisation des crédits résiduels et en imposant un « blocage budgétaire » aux dépenses de l'administration centrale. Côté recettes, les préparatifs en vue de la cession d'actifs de l'État étaient accélérés et un réexamen du système fiscal était programmé pour le printemps 2004. En outre, des dispositions étaient prises pour lisser davantage le profil du déficit au cours de l'exercice. Des mesures étaient également décidées pour rééquilibrer la structure de la dette publique, en réduisant les emprunts en forints au profit des titres en euros, de façon à stimuler la demande de fonds d'État.

4. Cette évaluation repose sur des informations tirées du budget présenté en septembre 2003 selon lesquelles le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques perçu par l'administration centrale atteindrait 955 et 1 038 milliards de forints respectivement en 2003 et 2004, tandis que le PIB nominal s'établirait à 18 700 milliards et 20 450 milliards de forints respectivement.
5. Cette évaluation repose sur des données du budget présenté en septembre 2003 selon lesquelles les recettes de TVA de l'administration centrale atteindraient 1 670 milliards de forints en 2003 et 1 893 milliards en 2004.
6. Les rapports sur le Programme économique de préadhésion ont été établis chaque année et publiés généralement en août (pour le dernier en date, voir gouvernement de la République de Hongrie, 2003).
7. Le texte intégral de la loi sur la Banque centrale figure sur le site de la MNB : <http://english.mnb.hu/>.
8. Pour une analyse du débat sur la politique monétaire au début de 2003, voir par exemple Economic Intelligence Unit (EIU, 2003a).
9. A titre d'exemple, un rapport critique a été publié par l'Economist Intelligence Unit (EIU, 2003b).
10. Cette attitude se retrouve par exemple dans le texte de la déclaration du Conseil monétaire à la suite de sa réunion du 6 octobre 2003 (voir <http://english.mnb.hu/>) : « À sa réunion du 6 octobre 2003, le Conseil monétaire a examiné les dernières évolutions économiques et financières et a laissé le taux de base de la Banque centrale inchangé à 9.50 pour cent. Le taux de change du forint a continué de s'apprécier, revenant à la limite supérieure de la marge de fluctuation de 250-260 forints pour un euro. Dans la mesure où il reflète les anticipations inflationnistes, le niveau actuel du taux de change du forint permet de penser que la hausse de l'inflation anticipée pour 2004 restera temporaire, c'est-à-dire que l'inflation en décembre 2004 ne dépassera pas 5.5 pour cent, et que la désinflation reprendra après 2004. »

Bibliographie

Barabas, G. (2003), « Coping with the speculative attack against the front's band », MNB background studies.

EIU (2003a), *Hungary Economy: the politics of monetary policy*, Economist Intelligence Unit, 27 janvier.

EIU (2003b), *Hungary Economy: monetary policy madness*, Economist Intelligence Unit, 20 juin.

Eurostat (1996), *Système européen de comptabilité*, SEC 1995, Eurostat.

Gouvernement de la République de Hongrie (2003), *Programme économique de préadhésion de la Hongrie*, Budapest.

MNB (2003a), *Magyar Nemzeti Bank Quarterly report on inflation*, août et novembre.

MNB (2003b), *Magyar Nemzeti Bank Report on Financial Stability*, juin .

OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE. Hongrie*, Paris.

3. Des politiques structurelles propices à la croissance et au développement économique

À partir du milieu des années 90, la Hongrie a connu une croissance rapide, de l'ordre de 4¼ pour cent par an en moyenne depuis 1997, mais son revenu par habitant est encore inférieur à 57 pour cent de celui de l'Union européenne (à parité de pouvoir d'achat), bien qu'il ait augmenté de 12 points environ au cours des dix dernières années. Si les résultats enregistrés en termes de croissance sont assez remarquables, le niveau du PIB par habitant illustre l'énorme défi qu'il va encore falloir relever. De fait, la mise au point d'une stratégie cohérente sur le plan structurel, de nature à permettre un rattrapage continu et à promouvoir la stabilité macroéconomique et l'assainissement des finances publiques, nécessitera la poursuite de réformes structurelles d'ensemble. Le présent chapitre fait le point des progrès récemment accomplis dans un certain nombre de domaines essentiels et met en évidence les problèmes qui n'ont pas encore été résolus et les réformes qui pourraient être envisagées pour favoriser davantage encore la croissance. Ainsi qu'on l'a vu au premier chapitre, l'un des enjeux les plus importants sera d'accroître les taux d'emploi. Cela implique une réduction du « coin fiscal », notamment au bas de l'échelle des salaires, ainsi que des modifications du système de transfert. Pour faciliter la réduction du coin fiscal, il convient d'exploiter les possibilités de transférer une partie de la pression fiscale sur le capital – tout en maintenant un régime d'imposition des sociétés favorable pour des raisons de compétitivité internationale. Dans ce contexte, le présent chapitre examine aussi les autres mesures utilisées pour attirer l'IDE ainsi que les mesures ciblées sur les PME. La politique en matière de transport est également étudiée, car elle peut contribuer tout spécialement à réduire les fortes disparités régionales de croissance et de niveau de vie observées en Hongrie. Un tour d'horizon des questions concernant le secteur financier présente une analyse du système de bonification des prêts hypothécaires, qui tend à accentuer les disparités régionales. Ce chapitre examine également les conséquences, pour le secteur bancaire, des programmes de crédits bonifiés et de prêts en faveur des entreprises. Les principales recommandations concernant la poursuite de la réforme structurelle sont résumées dans le tableau 3.1.

Tableau 3.1. **Recommandations concernant la poursuite de la réforme structurelle et mesures prises**
 Sur la base des *Études* antérieures (en italiques) et de la présente *Étude* ainsi que des mesures prises

Recommandations précédentes et nouvelles	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i>
MARCHÉ DU TRAVAIL ET SYSTEME DE TRANSFERTS	
Accroître le taux d'activité et l'emploi	
Accélérer la suppression totale de la cotisation maladie forfaitaire des employeurs par rapport à la date envisagée (2006), et la remplacer par un versement fondé intégralement sur un pourcentage du revenu brut.	La cotisation maladie forfaitaire des employeurs a été réduite en 2003. En 2004, elle est supprimée pour les travailleurs à temps partiel en congé parental et les chômeurs de longue durée âgés de plus de 50 ans qui reprennent le travail. Elle fera l'objet d'une réduction générale de 1 200 forints en 2005 et sera totalement supprimée en 2006.
Suivre l'évolution des derniers programmes de retraite anticipée.	Les critères d'éligibilité aux programmes de préretraite financés par l'État ont été sensiblement durcis.
<i>Réformer le système de prestations d'invalidité en durcissant les critères d'évaluation et en améliorant la qualité des évaluations. Mettre en place une évaluation en fonction du type de travail effectué et des capacités résiduelles.</i>	
Rendre l'aide à la garde d'enfants plus favorable à l'exercice d'un emploi en privilégiant les dispositifs qui accroissent l'offre de garde d'enfants d'un coût abordable, et réduire la période de congé parental.	La prestation familiale, qui ne stimule pas le taux d'activité féminine, a été majorée de 20 pour cent en 2002.
Suivre l'évolution de la nouvelle « allocation de recherche d'emploi ».	
<i>Améliorer l'emploi de la population tzigane. Évaluer les programmes existants de façon à améliorer le niveau d'instruction de ce groupe. Évaluer l'accès aux PAMT et l'efficacité de ces programmes.</i>	L'amendement de septembre 2003 à la loi sur l'enseignement public prévoit un certain nombre de mesures destinées à améliorer la formation des catégories défavorisées, en particulier des Roms. Un soutien financier est fourni aux établissements scolaires qui favorisent l'intégration des élèves tziganes dans les classes ordinaires.
Formation des salaires	
Veiller à ce que le salaire minimum augmente lentement, afin de ne pas amplifier son incidence sur le marché du travail.	Pas d'augmentation du salaire minimum en 2003. En 2004, le salaire minimum doit être majoré de 6 pour cent – soit moins que l'augmentation de 7-8 pour cent recommandée pour les salaires du secteur concurrentiel – pour atteindre 53 000 forints par mois.

Tableau 3.1. **Recommandations concernant la poursuite de la réforme structurelle et mesures prises** (suite)Sur la base des *Études* antérieures (en italiques) et de la présente *Étude* ainsi que des mesures prises

Recommandations précédentes et nouvelles	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i>
<p>En matière de rémunération du secteur public, se garder d'appliquer une politique alternant restriction et laxisme, de manière à éviter une accumulation de problèmes de rétention et de recrutement et des effets de démonstration négatifs dans le secteur privé du fait de fortes hausses intermittentes des rémunérations publiques. Mettre en place des mécanismes qui assurent une progression régulière calquée sur les conditions de marché des professions du secteur public.</p> <p>Continuer de fixer les conditions de la convention salariale centrale en termes nominaux.</p> <p>Réévaluer la fonction et l'efficacité du Conseil de conciliation national, étant donné qu'il n'a qu'une faible influence directe sur la formation des salaires.</p> <p>FISCALITÉ</p> <p>Mettre en place une stratégie fiscale</p> <p>Élaborer une structure fiscale stable orientée par une stratégie à moyen terme, au lieu d'appliquer des mesures au coup par coup. Établir plus fermement des principes tels que la transparence, la neutralité et la simplicité.</p> <p>Élargir l'assiette d'imposition</p> <p><i>Élargir encore la base d'imposition</i> pour permettre des réductions des taux d'imposition sur le travail en vue de stimuler la création d'emplois et de réduire la fraude fiscale.</p> <p>Réduire les crédits d'impôt et les abattements. Envisager de réduire les crédits d'impôt au titre des charges de famille. Supprimer progressivement la réduction sur les prêts au logement pour éliminer le biais en faveur de la propriété et permettre le développement d'un marché locatif propice à la mobilité des travailleurs.</p> <p>Assujettir à l'impôt les revenus du capital actuellement non imposés, notamment les revenus d'intérêts, de façon à instaurer un meilleur équilibre entre les impôts sur le travail et sur le capital.</p> <p>Poursuivre la réforme de la structure de la TVA en supprimant les régimes préférentiels, pour permettre une réduction du taux nominal.</p>	<p>Une série de fortes augmentations de salaires dans divers compartiments du secteur public a été encore observée en 2002 et en 2003. Pour 2004, l'objectif budgétaire est de maintenir les niveaux des salaires réels par une augmentation nominale moyenne de 6 pour cent.</p> <p>Alors que les directives pour 2003 avaient été fixées en termes réels nets pour 2003, pour 2004 la convention salariale centrale est revenue aux termes nominaux.</p> <p>Des modifications <i>ad hoc</i> de la structure fiscale rendent la mise en conformité et la planification difficiles pour les entreprises et les ménages.</p> <p>Le crédit d'impôt sur 25 pour cent de la cotisation retraite obligatoire sera supprimé en 2004, et l'abattement sur les prêts au logement sera réduit.</p> <p>Le taux zéro sera supprimé en 2004, et certains articles taxés au taux préférentiel seront soumis au taux normal.</p>

Tableau 3.1. **Recommandations concernant la poursuite de la réforme structurelle et mesures prises** (suite)
 Sur la base des *Études* antérieures (en italiques) et de la présente *Étude* ainsi que des mesures prises

Recommandations précédentes et nouvelles	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i>
<p>Réformer la fiscalité locale</p> <p>Réformer l'impôt local sur les sociétés, afin d'améliorer l'assiette d'imposition. Examiner si la fiscalité locale des sociétés joue un rôle excessif dans le financement des collectivités locales et contribue notablement à la disparité des niveaux de prestation de services publics locaux.</p> <p>Réformer l'impôt sur la propriété pour en faire un impôt <i>ad valorem</i>, et encourager les collectivités locales à recourir à l'impôt sur la propriété résidentielle.</p> <p>Administration et recouvrement de l'impôt</p> <p>Poursuivre les efforts en vue de rendre plus efficace l'administration et la collecte de l'impôt.</p> <p>INFRASTRUCTURE</p> <p>Recourir davantage à l'évaluation économique pour les décisions en matière de politique de transports.</p> <p>Surveiller le nouveau dispositif de financement des autoroutes.</p> <p>Mener à bien les plans d'investissement dans le secteur ferroviaire. De nouveaux progrès s'imposent en ce qui concerne la privatisation et la libéralisation du système géré par l'État. En particulier, il faut mettre en place un opérateur de réseau totalement indépendant et créer un cadre institutionnel et réglementaire pour la concurrence dans l'exploitation des trains.</p> <p>SOUTIEN AUX ENTREPRISES</p> <p>Évaluer l'efficacité des divers programmes destinés à élargir l'accès des PME au financement, en vue de supprimer ou de réformer certains de ces programmes.</p>	<p>Les allègements fiscaux consentis par les collectivités locales, qui créent une nette distorsion des taux d'imposition effectifs d'une localité à l'autre, seront supprimés en 2007.</p> <p>Le système a été progressivement renforcé depuis la fin des années 90, notamment par la multiplication des enquêtes et l'amélioration de la formation.</p> <p>En novembre 2003 ont été publiés des manuels qui seront utilisés par les organismes de l'administration centrale pour l'évaluation des projets de développement routier, en conformité avec les directives de l'UE.</p> <p>Le gouvernement a assumé des responsabilités plus directes pour les dettes accumulées au titre de la construction et de l'entretien des autoroutes et a accru la transparence des mécanismes de financement.</p>

Tableau 3.1. **Recommandations concernant la poursuite de la réforme structurelle et mesures prises** (*suite*)
 Sur la base des *Études* antérieures (en italiques) et de la présente *Étude* ainsi que des mesures prises

Recommandations précédentes et nouvelles	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i>
SECTEUR FINANCIER	
<p>Entreprendre de supprimer les bonifications des prêts au logement.</p> <p>Évaluer l'impact des prêts et programmes hypothécaires subventionnés de manière à améliorer l'accès des PME aux crédits du secteur bancaire. Fermer les circuits qui permettent aux banques de puiser dans les fonds destinés aux bonifications d'intérêts.</p>	<p>En juin 2003, les autorités ont réduit la générosité du dispositif, en abaissant le montant maximum des bonifications d'intérêts et en limitant l'éligibilité à un logement par investisseur.</p>

Source : OCDE.

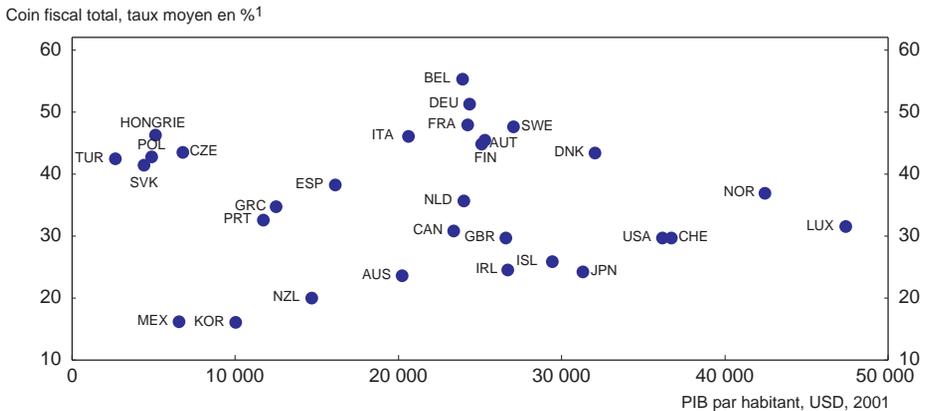
Questions se rapportant au marché du travail

La faiblesse du taux d'activité – le second plus bas de la zone OCDE – est sans doute le problème structurel le plus manifeste. Des progrès dans ce domaine seraient particulièrement souhaitables, car ils auraient simultanément pour effet d'accroître le revenu par habitant et de faciliter l'assainissement des finances publiques, grâce à un élargissement de la base d'imposition et à une réduction des dépenses au titre des transferts sociaux. Parmi la multitude de facteurs qui sont probablement à l'origine de la faiblesse du taux d'activité, trois revêtent une importance particulière pour les autorités. Premièrement, la demande de main-d'œuvre présente des faiblesses, en particulier en ce qui concerne les emplois à bas salaire, abstraction faite des problèmes concernant l'offre de main-d'œuvre. Deuxièmement, l'analyse des questions qui se posent au niveau de l'offre de main-d'œuvre incite à penser que s'il est généreux en termes de couverture, le système de transfert ne l'est pas en termes de prestations. Pour plus de 25 pour cent de la population d'âge actif (15-64 ans), les transferts (sociaux ou dans le cadre du marché du travail) constituent la principale source officielle de revenus. De ce fait, les dépenses totales de sécurité sociale à la charge des administrations publiques sont plus élevées que dans les autres pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Les prestations sont peu élevées en moyenne, mais leur pouvoir d'achat est très variable : le coût de la vie est beaucoup plus faible dans les régions du nord et de l'est, relativement peu développées, que dans les régions prospères du centre et de l'ouest. Cette situation a notamment pour effet de dissuader les travailleurs des régions les plus pauvres de se rendre dans des régions où la recherche d'un emploi a plus de chance d'être fructueuse. Troisièmement, l'adoption de mesures efficaces face aux problèmes liés à la demande et à l'offre de main-d'œuvre est rendue plus difficile par l'existence d'une économie souterraine relativement importante. Celle-ci empêche de connaître avec certitude le degré d'« inactivité » de la population d'âge actif. Elle influe aussi sur la motivation des chômeurs en leur donnant les moyens, difficiles à mesurer mais certainement substantiels, de compléter leurs revenus de transfert.

Questions se rapportant au coin fiscal et au salaire minimum

Bien que les taux des cotisations de sécurité sociale aient diminué depuis les premières années de la transition¹, les prélèvements obligatoires sur les revenus du travail sont encore parmi les plus élevés de la zone OCDE et sont particulièrement lourds compte tenu du niveau de développement économique (voir le graphique 3.1). Cette situation n'a pas forcément un effet dissuasif sur la demande de main-d'œuvre proprement dite, mais la difficulté de contrôler les activités parallèles et d'éviter la fraude fiscale fait peser une charge excessive sur les travailleurs qui ne fraudent pas. Cela contribue à affaiblir la demande et l'offre

Graphique 3.1. Coïn fiscal total et PIB par habitant dans les pays de l'OCDE



1. Coïn fiscal moyen pour un ouvrier moyen célibataire sans enfant.

Source : OCDE, base de données sur la fiscalité et les salaires ; OCDE, base de données analytiques.

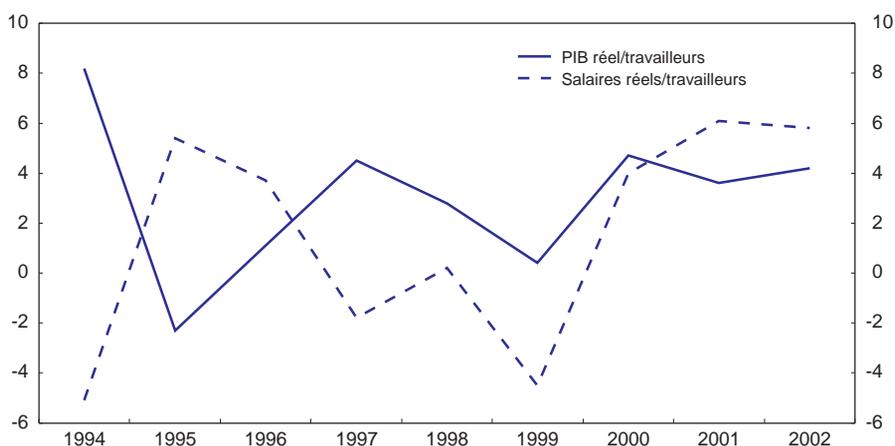
officielles de main-d'œuvre, en incitant vivement les employeurs et les travailleurs à ne pas déclarer certains emplois aux autorités fiscales et dans les enquêtes sur la population active. Si la perspective d'une réduction rapide et généralisée du coïn fiscal est limitée, des progrès plus immédiats pourraient néanmoins être accomplis grâce à une amélioration de sa structure.

L'une des principales composantes du coïn fiscal, qui dissuade les entreprises d'employer des travailleurs peu qualifiés et à temps partiel, est la cotisation patronale forfaitaire aux caisses d'assurance maladie. En 2003, cette cotisation fixe représentait 9 pour cent des charges patronales totales au niveau du salaire moyen, mais 17 pour cent à celui du salaire minimum. Non seulement elle contribue à des coûts non salariaux relativement élevés sur les bas salaires, mais elle va aussi à l'encontre de l'expansion de l'emploi à temps partiel. Le travail à temps partiel est effectivement très peu développé en Hongrie, où il représentait un peu moins de 7 pour cent de l'emploi déclaré total en 2003, contre 15 pour cent dans la zone OCDE. Le gouvernement avait envisagé de supprimer progressivement la cotisation forfaitaire d'assurance maladie d'ici à 2006, en partie dans un but d'harmonisation avec les règles de l'Union européenne concernant le temps partiel, mais aussi en raison des préoccupations suscitées par ses répercussions sur le marché du travail. Cependant, après une réduction de près de 25 pour cent en 2003, la suppression progressive de cette cotisation doit être ralentie en 2004 pour des raisons budgétaires, et la loi de 2004 sur la fiscalité ne prévoit son élimination que pour les travailleurs à temps partiel en congé parental et les chômeurs de plus de 50 ans qui retrouvent un emploi. En vertu de

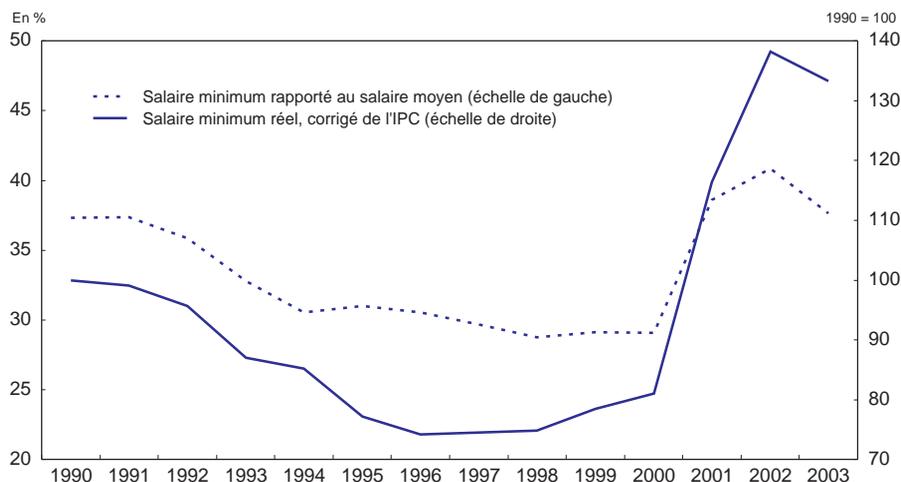
l'accord conclu en octobre 2003 au Conseil de conciliation national (voir plus loin), la cotisation maladie forfaitaire devrait être ramenée à 2 250 forints pour tous les affiliés en 2005 avant d'être totalement supprimée en 2006.

Les fortes augmentations du salaire minimum légal depuis 2000 ont contribué à une progression des salaires plus soutenue que celle de la productivité dans le secteur privé (voir le graphique 3.2) et à une augmentation sensible du nombre de travailleurs percevant le salaire minimum. Jusqu'en 2000, celui-ci avait diminué en termes réels (voir le graphique 3.3), de même que son incidence. Les hausses du salaire minimum légal ont inversé cette tendance². Alors qu'en 2000, environ 7 pour cent des salariés des entreprises recevaient le salaire minimum, la proportion est passée à 18 pour cent en 2002, avec un part à peu près équivalente de travailleurs dont le salaire ne dépasse pas de plus de 10 pour cent le salaire minimum légal. L'augmentation directe des coûts de main-d'œuvre attribuable à la hausse du salaire minimum a été particulièrement lourde pour les petites entreprises locales, qui emploient la grande majorité des travailleurs à bas salaire. L'effet direct estimé de l'augmentation du salaire minimum explique sans doute à hauteur de 20 pour cent environ la hausse du salaire moyen sur la période 2000-2002. Il est difficile de dire dans quelle mesure le relèvement du salaire minimum a entraîné une accélération des augmentations des autres salaires. La vigueur de la demande globale, la persistance possible de certaines anticipations inflationnistes et des effets de démonstration imputables à la progression des rémunérations dans le secteur public ont aussi joué un rôle déterminant au cours de cette période.

Graphique 3.2. Évolution des salaires et de la productivité dans le secteur privé



Source : OCDE, base analytique de données.

Graphique 3.3. Évolution du salaire minimum¹

1. Estimations OCDE pour l'inflation et les salaires en 2003.

Source : OCDE ; Office central de statistiques ; ministère de l'Économie ; Office national de l'emploi.

On ne dispose guère de données chiffrées sur les effets des augmentations du salaire minimum sur la demande et l'offre de main-d'œuvre. Seule une estimation grossière de leurs effets globaux sur la demande est possible, et il est difficile de dire si elles peuvent avoir des effets positifs sur l'offre de main-d'œuvre. Kertesi et Köllö (2002), estimant l'élasticité de la demande de main-d'œuvre par rapport au salaire pour diverses catégories de travailleurs, constatent que la plus forte élasticité, de l'ordre de -1 à $1\frac{1}{2}$, caractérise les travailleurs sans qualifications. Si l'on applique ces chiffres à la distribution des salaires, la demande de travailleurs sans qualifications pourrait avoir diminué de 6 pour cent environ sous l'effet de l'augmentation du salaire minimum. Cet effet est sans doute très variable d'une branche d'activité à une autre. Il a probablement été important dans l'industrie textile ainsi que dans certaines usines de montage et activités de service à bas salaire comme le tourisme. Dans certaines régions de l'est, le recul de la demande de travailleurs sans qualifications a sans doute dépassé 10 pour cent. Certains observateurs pensent que les augmentations du salaire minimum peuvent inciter des employeurs (PME, en particulier) à sous-déclarer le nombre d'heures ouvrées ou à passer dans le secteur informel. Cependant, ces tendances ont sans doute été atténuées par le versement de 2 milliards de forints en 2001 et de 15 milliards de forints en 2002 afin de compenser partiellement les hausses de coûts dues à l'augmentation du salaire minimum. Cette mesure visait à aider les entreprises de main-d'œuvre et les travailleurs indépendants (dont les cotisations sociales sont calculées sur la base du salaire minimum) et aurait semble-t-il

permis de soutenir des entreprises employant au total 355 000 personnes³. Quel que soit l'effet net des hausses du salaire minimum en termes d'amélioration du bien-être et de l'offre de main-d'œuvre, par opposition à la baisse de la demande de main-d'œuvre et à la dégradation de la compétitivité, la proportion désormais importante de travailleurs rémunérés au salaire minimum incite en soi à penser que toute nouvelle augmentation de celui-ci devra être extrêmement modérée. Une hausse de 6 pour cent a été convenue pour 2004, soit un ou deux points de moins que l'augmentation recommandée pour le secteur concurrentiel.

Le rôle du système de transfert

Les transferts jouent un rôle important dans le revenu d'une large proportion de ménages hongrois. D'après des chiffres concernant l'année 2000, environ 30 pour cent de la population recevaient une pension ou un autre type de prestation de sécurité sociale – pension de vieillesse et d'invalidité, principalement⁴. Si cette situation est en partie attribuable aux pensions de vieillesse, les transferts jouent un rôle prédominant parmi la population d'âge actif. Le rapport entre le nombre de pensionnés (invalidité ou vieillesse) et la population totale, dans le groupe de 15 à 64 ans, a sans doute frôlé 18 pour cent en 2001⁵. Une des principales faiblesses du système de transfert tient au fait qu'il assure à un grand nombre de personnes sans emploi des prestations qui ne les incitent guère à chercher à exercer une activité professionnelle. Ce n'est pas la générosité des prestations qui est en cause, mais plutôt le fait que nombre de celles-ci prennent la forme d'allocations d'invalidité et de pensions de préretraite officielles ou quasi officielles qui, contrairement aux allocations de chômage, ne s'accompagnent pas d'aides et incitations à la recherche d'un emploi.

Systèmes de préretraite

Le faible taux d'activité des travailleurs âgés, suivant la définition normale de la population d'âge actif (15-64 ans), est dû à la fois au fait que l'âge légal de la retraite est peu élevé et à l'importance des systèmes de préretraite. L'âge légal de la retraite, qui a été régulièrement relevé, se situe aujourd'hui à 62 ans pour les hommes et 59 ans pour les femmes, ce qui est relativement faible par comparaison avec les autres pays. Cela s'explique en partie par une espérance de vie elle aussi relativement faible, notamment parmi les hommes, dont le mode de vie n'est souvent pas compatible avec une bonne santé⁶. Cependant, le taux d'activité est faible même dans les groupes d'âge se situant en dessous de l'âge légal de la retraite. Pour tenir compte de l'influence des transferts sur les taux d'activité, les conditions d'accès aux régimes de préretraite financés par l'État ont été sensiblement resserrées depuis la deuxième moitié des années 90. À l'heure actuelle, seuls les travailleurs âgés ayant cotisé pendant de nombreuses années peuvent bénéficier d'une préretraite, et moins de 170 000 personnes – 2.6 pour

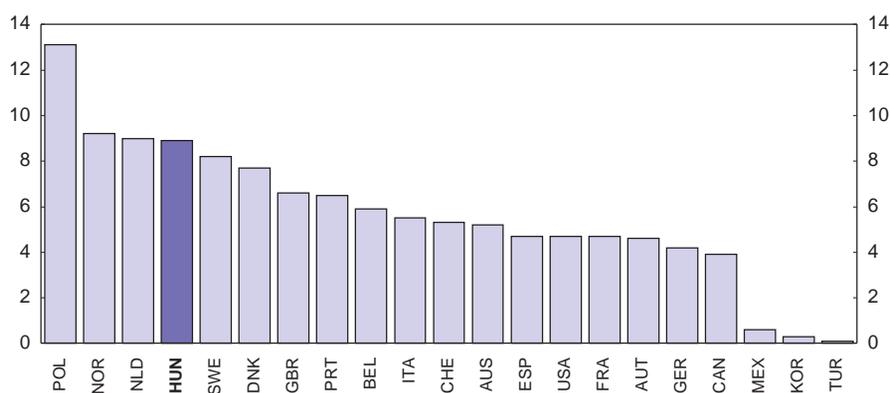
cent de la population d'âge actif – perçoivent aujourd'hui des prestations à ce titre, contre plus de 500 000 en 1999. Les autorités devraient suivre de près l'évolution du nombre et de la composition des bénéficiaires des régimes de pré-retraite, en vue d'y mettre progressivement un terme.

Afin d'inciter les bénéficiaires de pensions de retraite à exercer une activité, le gouvernement a totalement exonéré les pensions de vieillesse de l'impôt sur le revenu. Auparavant, elles faisaient partie de l'assiette imposable si l'intéressé disposait d'autres revenus au titre de l'exercice d'une activité. Étant donné qu'un certain nombre de retraités semblent déjà travailler dans le secteur informel de l'économie pour compléter leurs revenus, cette mesure pourrait les inciter à passer dans l'économie organisée.

Régime d'invalidité

Par comparaison avec les autres pays, la participation aux programmes de prestations d'invalidité est très importante en Hongrie : environ 9 pour cent des personnes de 20 à 64 ans en bénéficient (voir le graphique 3.4). Début 2003, la prestation d'invalidité moyenne perçue par les personnes d'âge actif équivalait à près de 50 pour cent du salaire moyen, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne OCDE⁷. Le taux d'invalidité élevé reflète en partie le mauvais état de santé des travailleurs hongrois⁸. Cependant, le fait que le nombre de bénéficiaires ait augmenté à un rythme supérieur à ce que laissait prévoir le vieillissement de la population conduit à penser que, pour des raisons qui sont sans rapport avec l'évolution de la santé, les attributions de prestations d'invalidité ont fortement

Graphique 3.4. Pourcentage de bénéficiaires de prestations d'invalidité, 1999



Note : Année 2002 pour la Hongrie.

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes en faveur des personnes handicapées ; calculs à partir de données de l'Office central de statistique.

augmenté, peut-être à cause du resserrement des conditions applicables aux autres formes de garantie de revenu⁹.

Face à cette situation, les autorités ont durci les critères d'attribution des prestations d'invalidité. Néanmoins, les principaux problèmes subsistent. Comme dans d'autres pays où le nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité a fortement augmenté, il serait probablement possible de renforcer les critères d'évaluation et la qualité du processus d'évaluation. En principe, les prestations d'invalidité prévues par le système hongrois sont attribuées aux travailleurs dont la capacité de travail se trouve réduite des deux tiers. Or, les critères d'attribution contiennent un certain nombre d'éléments subjectifs et laissent la porte ouverte à des évaluations indûment favorables. En outre, le système ne favorise pas la réadaptation. Les réformes récemment mises en œuvre auront sans doute un certain impact, mais des mesures plus vigoureuses sont nécessaires. Les autorités ont semble-t-il préparé des réformes d'ensemble des régimes d'invalidité, mettant l'accent sur la capacité restante, et il conviendrait donc de les mettre en pratique. Qu'une proportion aussi importante de personnes sans emploi reçoivent ce type de garantie de revenu nuit considérablement à l'efficacité des régimes qui ont pour objet de faciliter et d'encourager l'insertion dans le marché du travail – notamment la nouvelle allocation de recherche d'emploi (voir plus loin). Il conviendrait de privilégier davantage les mesures visant à aider les bénéficiaires de prestations d'invalidité à trouver ou retrouver un emploi par le biais de la réadaptation et de la formation.

Systèmes de garde d'enfants

Dans le cadre d'une politique nataliste, les familles avec enfants bénéficient d'un grand nombre de dispositifs de transfert (voir le tableau 3.2) et de crédits d'impôts (voir plus loin). Globalement, ces avantages familiaux se sont traduits par une augmentation du revenu disponible des familles de deux enfants allant jusqu'à 20 pour cent en 2000, pourcentage le plus élevé de la zone OCDE (Jaumotte, 2003) . Depuis, les aides en faveur des familles ont encore été accrues.

Globalement, les différentes mesures de soutien en faveur des familles n'encouragent guère les femmes à exercer une activité professionnelle, notamment lorsqu'elles ont peu de qualifications¹⁰. Les allocations familiales sont relativement importantes, représentant par exemple plus de 40 pour cent du salaire minimum pour une famille de trois enfants. Si l'accès au jardin d'enfants à partir de 3 ans est encore relativement facile, les services de garde pour les enfants de moins de 3 ans ont diminué de près de 50 pour cent depuis le début des années 90. Environ 10 pour cent seulement des enfants de 18 à 36 mois vont dans un jardin d'enfants¹¹. Bien que l'administration centrale subventionne la garde d'enfants (36 pour cent des coûts pour les enfants de moins de 3 ans), les collectivités locales doivent financer le reste à l'aide de leurs propres ressources et/ou

Tableau 3.2. Principaux programmes de prestations et d'aides salariales en faveur des adultes d'âge actif

Programme	Principales conditions d'éligibilité	Durée maximum de versement de la prestation	Montant de la principale prestation	Modalités de financement
Chômage et invalidité				
Prestation d'assurance-chômage	<ul style="list-style-type: none"> Au moins 200 jours d'emploi assuré au cours des quatre années précédant la phase de chômage. 	270 jours.	65 pour cent du salaire nominal précédent, jusqu'à concurrence de 39 240 forints par mois.	Cotisations au Fonds du marché du travail.
Allocation de recherche d'emploi	<ul style="list-style-type: none"> Bénéficiaire de la prestation de chômage depuis au moins 180 jours. Coopération étroite avec les bureaux pour l'emploi. 	Normalement 180 jours 270 jours pour les travailleurs âgés de plus de 45 ans.	Montant fixe, 85 pour cent de la pension minimum de vieillesse.	Cotisations au Fonds du marché du travail.
Aide sociale	<ul style="list-style-type: none"> Soutien général du revenu, avec critères de ressources pour les travailleurs d'âge très actif. Les travailleurs d'âge très actif refusant une offre de travail d'utilité publique n'ont pas droit à la prestation. Les emplois d'utilité publique doivent être occupés pendant au moins 30 jours. 	Indéfinie	Variable, plafonné à 70 pour cent de la pension minimum de vieillesse.	Collectivités locales et fiscalité générale.
Prestation d'invalidité	<ul style="list-style-type: none"> Certification d'une perte d'aptitude au travail de 67 pour cent sans amélioration attendue dans un délai d'un an. 	Indéfinie	51 pour cent des gains nets moyens si moins de dix années de cotisations, avec augmentation par étapes jusqu'à 63 pour cent pour 25 années de cotisations.	Cotisations de sécurité sociale.
Garde d'enfants et prestations familiales				
Prestation familiale ²	<ul style="list-style-type: none"> Famille avec enfants à charge. 	Variable	Dépend du nombre d'enfants : 4 600 forints par mois pour un enfant. 5 600 forints par mois et par enfant pour 2 enfants. 7 100 forints par mois et par enfant pour 3 enfants.	Fiscalité générale.
Allocation de maternité	<ul style="list-style-type: none"> Aucune 	Ponctuelle	225 pour cent du minimum vieillesse (revenu imposable)	Fiscalité générale.
Prestation de grossesse	<ul style="list-style-type: none"> 180 jours de cotisations d'assurance durant les 2 années précédant le congé de maternité. 	24 semaines	70 pour cent du salaire antérieur	Sécurité sociale.

Tableau 3.2. **Principaux programmes de prestations et d'aides salariales en faveur des adultes d'âge actif (suite)**

Programme	Principales conditions d'éligibilité	Durée maximum de versement de la prestation	Montant de la principale prestation	Modalités de financement
Prestation pour garde d'enfants	<ul style="list-style-type: none"> 180 journées de cotisations d'assurance durant les 2 années précédant le congé de maternité. 	Après le versement de la prestation grossesse et jusqu'à ce que l'enfant atteigne deux ans.	70 pour cent du salaire antérieur, avec plafond de 83 000 forints.	Fiscalité générale.
Allocation de garde d'enfants ²	<ul style="list-style-type: none"> Payable jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 3 ans. 	3 ans	Montant minimum de la pension de vieillesse par enfant (revenu imposable si l'autre parent travaille).	Fiscalité générale.
Aide à l'entretien des enfants	<ul style="list-style-type: none"> Elever au moins trois enfants mineurs, l'âge du plus jeune étant compris entre 3 et 8 ans Le parent qui touche cette prestation est autorisé à travailler 4 heures par jour au maximum. 	Variable	Minimum vieillesse (non imposable)	Fiscalité générale.
Subventions salariales				
Subvention salariale pour les employeurs	<ul style="list-style-type: none"> La personne recrutée doit avoir été en chômage depuis au moins 6 mois (3 mois pour les primo-demandeurs d'emploi). Le contrat d'emploi doit dépasser la période de versement de la prestation d'une durée au moins équivalente (et ne peut pas être résilié). L'employeur ne doit pas avoir licencié un salarié occupant le même poste au cours des 6 mois précédents. 	Un an	50 à 100 pour cent du salaire.	Fonds du marché du travail.

1. La prestation familiale dépend aussi du type de famille (elle est plus élevée pour les familles monoparentales) et de l'état de santé de l'enfant (elle est plus élevée en cas d'invalidité ou de maladie de longue durée).

2. L'allocation pour garde d'enfants est versée sur des périodes plus longues s'il s'agit de jumeaux ou si l'enfant est handicapé.

Pour mémoire :

Montant minimum de la pension de vieillesse : 21 800 forints par mois (2003).

Salaire minimum : 50 000 forints par mois (2003).

Salaire net moyen, ensemble de l'économie : 85 609 forints par mois (janvier-septembre 2003).

Salaire brut moyen, ensemble de l'économie : 130 861 forints par mois (janvier-septembre 2003).

Source : OCDE, base de données sur les prestations et les salaires ; OCDE, Direction de l'éducation, Office hongrois de statistique, *Statistical Report 2003/9*.

de contributions acquittées par les parents. Ainsi, l'accès à ce service est particulièrement limité dans les régions pauvres ou dans les communes se caractérisant par un chômage élevé et des recettes fiscales relativement faibles, notamment celles où l'on observe une forte concentration de Roms. Alors que les subventions pour la garde des enfants accroissent la rentabilité relative de l'exercice d'une activité professionnelle, ce n'est pas le cas des allocations pour enfant à charge. En outre, si le congé parental a généralement pour effet d'accroître les taux d'activité féminins en aidant les femmes à concilier vie professionnelle et vie familiale, un congé parental pouvant se prolonger pendant 3 ans rend plus difficile le retour des femmes sur le marché du travail. Compte tenu de ces facteurs, les autorités devraient réexaminer la composition des dépenses consacrées à la politique familiale en accordant davantage de poids aux services de garde d'enfants.

Allocations de chômage et politiques actives du marché du travail

Le premier pilier du système d'indemnisation du chômage est un régime d'assurance chômage, financé au moyen de cotisations assises sur le salaire brut et de transferts de l'administration centrale (voir le tableau 3.2). Ce système a subi ces dernières années un certain nombre de changements qui l'ont rendu moins accessible et moins généreux que dans le passé¹². Les règles d'admissibilité au bénéfice des prestations ont été rendues plus rigoureuses et la durée maximum de versement des allocations a été ramenée de 12 à 9 mois. Par ailleurs, le taux de remplacement a été sensiblement réduit. Il est légalement de 65 pour cent, mais est plafonné à 39 240 forints par mois (chiffres de 2003) ou 180 pour cent de la pension minimum de vieillesse, ce qui équivaut aux trois quarts du salaire minimum et à 30 pour cent environ du salaire moyen.

Le deuxième pilier de la garantie de revenu, visant les personnes qui n'ont pas droit aux prestations d'assurance chômage ou qui sont en fin de droits, a été modifié de façon substantielle. Une prestation d'« assistance chômage » en faveur des chômeurs de longue durée, offrant un soutien financier relativement modeste¹³, a été progressivement supprimée et remplacée par l'aide sociale, elle aussi d'un niveau tout aussi modeste, et accordée sous réserve de l'acceptation d'une offre d'emploi dans le secteur public. Il semblerait possible de favoriser davantage l'aspect « réinsertion » de ce dispositif, car tout revenu du travail déclaré (en dehors des travaux d'intérêt public) se traduit actuellement par une diminution immédiate des prestations.

Une autre garantie de revenu relevant du deuxième pilier, désignée sous le nom d'« allocation de recherche d'emploi », a été mise en place en juillet 2003. Pour y avoir droit, il faut avoir perçu des indemnités d'assurance chômage pendant 180 jours au moins et être prêt à coopérer activement avec les centres de placement. L'allocation a représenté 85 pour cent du minimum vieillesse en 2003, soit 18 530 forints. La durée de versement maximum est de 6 mois (9 mois pour

les personnes de plus de 45 ans). Ce dispositif se caractérise par le fait que si le bénéficiaire obtient un emploi, même à temps partiel, avant l'expiration de la période d'indemnisation, la moitié des sommes à percevoir jusqu'à la fin de cette période peut être versée en une seule fois à la demande de l'intéressé. Cela présente l'avantage d'encourager la recherche d'un emploi. Mais dans certains cas, des employeurs pourraient profiter abusivement du système ; par exemple, les demandeurs d'emploi bénéficiant de ce dispositif seraient sans doute prêts à accepter un salaire plus bas que ce ne serait le cas autrement. Les autorités devront contrôler les politiques d'embauche des employeurs, et prendre les mesures nécessaires pour imposer des conditions complémentaires si des comportements peu souhaitables se font jour.

Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, il est difficile de déterminer avec précision l'efficacité et l'efficacité économique des politiques actives du marché du travail (PAMT). Ces politiques absorbent aujourd'hui la plus grande partie (environ 60 pour cent) du Fonds pour le marché du travail, qui finance les politiques passives et actives du marché du travail. Il y a plusieurs années, le gouvernement de l'époque avait entrepris une réforme des politiques actives du marché du travail se traduisant par une augmentation considérable des dépenses sociales et par l'attribution de responsabilités plus importantes aux collectivités locales. Les principaux programmes prennent la forme de travaux d'intérêt public, d'activités de formation et de subventions salariales. Les travaux d'intérêt public permettent aux chômeurs de longue durée d'interrompre leur période de chômage et aux collectivités locales de disposer de services collectifs qu'elles n'auraient pas les moyens de financer autrement. En principe, puisque ces programmes rendent difficile la poursuite simultanée d'une activité dans l'économie parallèle, ils encouragent les intéressés à rechercher un emploi sur le marché officiel, où les salaires et les conditions d'emploi sont plus favorables. Cependant, d'après des recherches concernant l'impact des PAMT, ces programmes ne semblent guère avoir d'effet positif en termes de réinsertion des chômeurs de longue durée sur le marché du travail privé régulier. Par exemple, Fazekas (2002) observe que dans la majorité des cas les travaux d'intérêt public n'ont pas permis de transférer des chômeurs vers des emplois normaux (non subventionnés). Il en va de même pour les programmes ciblés sur la population Rom. Les subventions salariales – généralement offertes pour une période d'un an aux employeurs (PME, pour l'essentiel) qui embauchent un chômeur de longue durée, avec l'obligation de l'employer pendant un an après expiration de la période de versement des subventions – semblent plus efficaces, car dans 70 à 90 pour cent des cas les intéressés sont maintenus dans leur emploi au-delà de la période prévue par le contrat.

Dans le cadre d'une évaluation générale des réformes concernant les politiques actives et passives du marché du travail, Köllö (2002) estime que celles qui visaient la réinsertion des chômeurs se sont soldées par un échec. Elles ont

certes permis de réduire sensiblement le nombre de demandeurs d'allocations, mais sans pour autant accroître l'emploi non subventionné dans le secteur privé et la population active (Csongor *et al.*, 2003). Cette situation tient peut-être en partie au fait que les objectifs des réformes n'ont pas été clairement énoncés. Les autorités n'ont jamais précisé si celles-ci avaient pour objet de fournir une possibilité de recherche effective d'emploi, d'améliorer les qualifications, de subventionner des emplois publics dans les zones rurales, ou d'autres finalités encore.

Formation des salaires

Le cadre des négociations collectives est en cours de transformation, mais la formation des salaires reste globalement très décentralisée ; le taux de syndicalisation n'est que d'environ 20 pour cent et les négociations dans le secteur privé ont principalement lieu au niveau des entreprises ou au niveau individuel. De fait, l'évolution des écarts de salaire entre entreprises en fonction de la productivité, de la localisation, de la taille et de la structure du capital met en évidence une prédominance des négociations d'entreprise (Köllö, 2002). Le gouvernement actuel s'emploie dans une certaine mesure à relancer et à développer le dialogue social au niveau central auquel l'administration précédente avait mis un terme. Il s'efforce notamment d'encourager la formation d'institutions regroupant employeurs et syndicats pour faciliter l'émergence de négociations plus collectives au niveau sectoriel (Koltay, 2002).

Jusqu'ici, cependant, ces initiatives n'ont pas sensiblement modifié le processus de formation des salaires dans la pratique. En outre, les principaux leviers dont disposent les autorités pour influencer sur les hausses de salaire en dehors du secteur public restent les mêmes : effets de démonstration des hausses de salaire dans le secteur public, effets de signalement de l'accord collectif central et relèvement du salaire minimum : ainsi qu'on l'a vu plus haut, les fortes augmentations du salaire minimum ont été en partie à l'origine de la progression soutenue des salaires dans le secteur privé. Par ailleurs, la série d'augmentations importantes des rémunérations du secteur public entre 2001 et 2002 a certainement joué un certain rôle, donnant aux travailleurs du secteur privé des arguments supplémentaires dans les négociations salariales. Pour 2004, une augmentation nominale moyenne de 6 pour cent du salaire a été décidée. Toutefois, des approches plus systématiques de la rémunération dans le secteur public et le secteur privé et des règles pour les majorations du salaire minimum seraient nécessaires pour éviter l'actuelle alternance freinage-accélération et ses effets dommageables (voir la section précédente et le chapitre 2).

L'accord collectif central conclu par le Conseil de conciliation national représente pour l'essentiel un signal à l'intention du secteur privé. Comme cela a déjà été souligné dans de précédentes *Études*, les hausses moyennes des salaires dans le secteur privé dépassent généralement les recommandations de l'accord,

qui n'ont guère d'impact à première vue. Ces recommandations avaient généralement été formulées en termes d'augmentation du salaire brut nominal. Pour 2003, elles visent une augmentation nette en termes réels. Cette modification ne semble pas avoir amélioré l'efficacité de l'accord central, en raison de la complexité des rapports existants entre les augmentations nettes en termes réels et les augmentations brutes nominales, sur lesquelles portent les négociations salariales. Pour 2004, le Conseil de conciliation national est revenu à des recommandations en termes bruts nominaux, décision opportune qui devrait être reconduite à l'avenir.

Politique fiscale

La politique fiscale doit répondre simultanément à trois objectifs importants. Premièrement, l'une des principales priorités doit être de réduire la pression fiscale globale. Compte tenu de l'importance du déficit budgétaire structurel, la réalisation de cet objectif passe par une maîtrise efficace des dépenses publiques. Deuxièmement, une plus large place devrait être donnée aux réformes susceptibles d'accroître la neutralité globale du système fiscal et de réduire la part de la pression fiscale qui pèse sur le travail. À l'heure actuelle, les dépenses fiscales sont relativement élevées, en raison pour partie de l'utilisation très répandue de crédits d'impôt. En outre, certaines catégories de revenus du capital, les intérêts notamment, ne sont pas imposables. Il serait donc sans doute possible d'élargir la base d'imposition et de réduire les taux des impôts sur le revenu du travail. Enfin, les efforts visant à améliorer l'efficacité de l'administration et de la collecte des impôts doivent être poursuivis. Bien qu'elle soit censée se résorber, l'économie parallèle se maintient à un niveau préoccupant, entre 20 et 30 pour cent du PIB. Des progrès dans ce domaine pourraient utilement contribuer à assainir les finances publiques.

Le système fiscal fait constamment l'objet de réformes, des modifications importantes ayant été apportées pratiquement chaque année au code des impôts au cours de la dernière décennie. Les modifications récentes ont été en partie motivées par l'imminence de l'adhésion à l'Union européenne : c'est le cas, par exemple, des réformes de l'impôt sur les sociétés, destinées à mettre la législation hongroise en conformité avec les règles communautaires concernant les aides publiques, et de certaines modifications apportées à la structure de la TVA. En particulier, certains régimes fiscaux avantageux dont pouvaient précédemment bénéficier les grands investisseurs ont été supprimés ou modifiés. La réforme de la fiscalité a aussi visé à accroître l'emploi et la compétitivité internationale en réduisant la pression fiscale sur les revenus du travail. Enfin, certains changements sont destinés à accroître les recettes et à respecter les objectifs budgétaires : c'est le cas notamment des augmentations de la TVA qui auront lieu en 2004.

Le montant total des prélèvements obligatoires, à près de 40 pour cent du PIB, est inférieur de 3 points environ à la moyenne des pays de l'Union

européenne ; la pression fiscale se situe à peu près au même niveau qu'en République tchèque, mais est plus élevée de 5 points environ qu'en Pologne et en Slovaquie (voir le tableau 3.3)¹⁴. Par comparaison avec les autres pays, la structure des prélèvements obligatoires se caractérise par une nette prédominance des impôts sur la consommation, avec un taux de TVA de 25 pour cent. En revanche, le produit des impôts sur la propriété est plus faible que dans l'Union européenne et certains éléments des revenus du capital ne sont pas imposés ou ne le sont que très légèrement. En outre, l'impôt sur les sociétés est particulièrement faible, même par comparaison avec les autres PECO. Globalement, les impôts sur le revenu des personnes physiques et les cotisations de sécurité sociale représentent à peu près la même proportion des recettes publiques totales que dans l'Union européenne, à cette différence près qu'en Hongrie la part des cotisations de sécurité sociale est plus grande, et celle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques plus faible.

Les principales caractéristiques de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale sont les suivantes :

- Le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques n'est pas fortement progressif. En 2004, de nouveaux taux de 18, 26 et 38 pour cent ont été institués, contre 20, 30 et 40 pour cent précédemment. Le seuil à partir duquel le taux maximum s'applique est relativement bas, puisqu'il est légèrement inférieur au revenu de l'ouvrier moyen.
- En revanche, les taux marginaux d'imposition effectifs peuvent atteindre un niveau élevé en raison de l'existence d'un grand nombre de crédits d'impôt et d'exemptions qui réduisent la base d'imposition¹⁵. Par exemple, le crédit d'impôt en faveur des salariés a été nettement augmenté

Tableau 3.3. **Structure des recettes fiscales : comparaison internationale**
2002

	République tchèque	Hongrie	Pologne	Slovaquie	Union européenne	États-Unis ¹
Ratio impôts- PIB	39.2	37.7	34.3	33.8	42.0	28.9
Recettes fiscales totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impôt sur le revenu des sociétés	11.9	6.2	6.3	8.2	8.4	6.5
Impôt sur le revenu des personnes physiques	12.8	20.3	22.7	10.2	26.1	42.3
Cotisations de sécurité sociale et autres impôts assis sur les salaires	44.1	33.5	29.9	43.3	29.3	24.6
Impôts sur la propriété	1.4	1.9	4.3	1.6	4.9	10.6
Impôts sur la consommation	27.4	36.9	36.8	33.4	28.3	14.0
Autres impôts ²	2.4	1.2	0.0	3.3	3.0	2.0

1. 2001.

2. Y compris les autres impôts sur les biens et services.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*.

en 2002, exonérant d'impôt sur le revenu des personnes physiques les revenus salariaux jusqu'à concurrence du salaire minimum légal ; il est progressivement supprimé (voir plus loin). Les familles bénéficient d'un crédit d'impôt généreux. Certains instruments d'épargne, à savoir les cotisations de retraite volontaire et les primes d'assurance, font aussi l'objet de crédits d'impôt. Cependant, en 2004, le gouvernement mettra fin au crédit d'impôt sur 25 pour cent des cotisations de retraite obligatoire et réduira l'abattement sur 40 pour cent des sommes versées au titre d'emprunts hypothécaires (jusqu'à un certain plafond), dont le montant avait fortement augmenté en 2002 et 2003.

- L'impôt sur les revenus du capital est très variable suivant la source de ceux-ci et est exceptionnellement bas pour certaines formes de revenus. En particulier, tous les intérêts perçus sont exemptés d'impôt, de même que les plus-values sur les titres cotés à la bourse hongroise. D'autres formes de revenus du capital, comme les plus-values, les dividendes et les loyers sont soumis à un taux d'imposition uniforme, généralement de l'ordre de 20 pour cent¹⁶.
- Le système fiscal hongrois, comme ceux de la plupart des autres pays européens, fait largement appel aux cotisations de sécurité sociale. La part salariale s'élève au total à 13.5 pour cent du salaire brut, après une augmentation de 1 point de la cotisation d'assurance maladie dans le cadre de mesures inscrites au budget 2004, tandis que la part patronale est de 33.5 pour cent. Sur ces cotisations totales, les cotisations de retraite représentent à elles seules 26.5 pour cent du salaire brut (avec un plafond fixé à 2.5 fois le salaire brut moyen prévu)¹⁷, en raison de la forte proportion de pensionnés d'âge actif. Les cotisations sociales représentent environ un tiers des recettes fiscales totales et, étant donné qu'elles sont proportionnelles au salaire, elles accentuent le manque de progressivité du système fiscal en général.

Une analyse des taux marginaux d'imposition effectifs à l'aide d'un modèle fiscal établi par l'OCDE révèle que ceux-ci sont en général plus élevés que dans les autres PECO, la différence atteignant souvent jusqu'à 10 points de pourcentage, suivant la situation de la personne ou du ménage concerné. Par exemple, un contribuable célibataire sans enfant dont la rémunération équivaut à 1.3 fois le salaire de l'ouvrier moyen est soumis à un taux marginal d'imposition effectif de 76 pour cent d'après les chiffres de 2002 (voir le tableau 3.4). Par conséquent, la suppression du crédit d'impôt au titre des cotisations de retraite et l'abaissement simultané des taux d'imposition, proposés dans le cadre du projet de budget 2004, constituent un progrès important dans la voie d'une plus grande neutralité et d'une efficacité accrue de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. La réduction de 240 000 à 120 000 forints de l'abattement sur 40 pour cent

Tableau 3.4. **Coin fiscal sur les revenus du travail : comparaison internationale**
2002

	% du salaire de l'ouvrier moyen	République tchèque	Hongrie	Pologne	Slovaquie	États-Unis	Allemagne	France
Taux marginaux :								
Célibataire sans enfants	67	45	55	45	43	34	59	65
	100	48	55	45	49	34	65	53
	133	48	76	45	49	45	61	54
	167	51	63	45	54	45	50	54
Marié, 2 enfants	50-50	58	34	45(P) 55(S)	37(P) 51(S)	54(P) 38(S)	58	45(P) 56(S)
	100-0	58	55	45	43	54	59	44
	100-67	45	55	34	43	34	62	50(P) 70(S)
Taux moyens :								
Célibataire sans enfants	67	42	42	41	40	27	46	38
	100	43	46	43	41	30	51	48
	133	45	52	43	43	33	54	50
	167	46	55	44	45	35	56	51
Marié, 2 enfants	50-50	28	24	37	29	18	32	27
	100-00	29	30	38	30	18	33	39
	100-67	39	35	42	36	25	43	40

(P) dénote le taux marginal pour le principal apporteur de revenu et (S) le taux marginal pour l'autre conjoint.

Source : OCDE, *L'imposition des salaires 2001-2002*.

des sommes versées (intérêts et capital) au titre d'emprunts hypothécaires va elle aussi dans la bonne direction. L'abattement sera ramené à 30 pour cent dans le cas des emprunts concernant les logements anciens, tandis qu'il sera maintenu à 40 pour cent pour les logements neufs. À tout le moins, il faudrait supprimer l'exonération des remboursements de principal et, à terme, supprimer complètement cet abattement, qui représente une aide importante pour le secteur de la construction et fait monter les prix des logements¹⁸.

Il serait possible d'élargir encore la base d'imposition dans d'autres domaines. Les familles bénéficient d'un régime fiscal particulièrement favorable en Hongrie. L'institution de crédits d'impôt pour enfants à charge en 1999 – pour chacun des enfants, le montant augmentant avec le nombre d'enfants – et leur extension ultérieure ont creusé l'écart de taux moyen d'imposition entre les ménages ayant des enfants et ceux qui n'en ont pas. D'après des calculs réalisés par l'OCDE, cet écart pourrait atteindre 20 points (voir le tableau 3.4). Alors que les taux effectifs moyens d'imposition sont relativement élevés par comparaison avec les autres pays dans le cas des ménages ne comptant qu'un seul apporteur de revenus, pour les familles avec enfants, ils sont à peu près identiques à ceux des autres PECO et de la plupart des pays de l'Union européenne¹⁹.

Si le coin fiscal sur les revenus du travail, qui atteignait un niveau très élevé au début de la transition, a été réduit, il demeure néanmoins important. Le taux de prélèvement obligatoire applicable au salarié moyen, qui était proche de 65 pour cent en 1993, est aujourd'hui légèrement inférieur à 50 pour cent. Parmi les mesures récentes, l'augmentation en 2002 du crédit d'impôt en faveur des salariés a sensiblement réduit les taux effectifs d'imposition des bas salaires. Au niveau du salaire minimum, ce crédit réduit de 20 points le taux effectif moyen d'imposition, tandis qu'à un niveau équivalent à deux fois le salaire minimum, la réduction est de 10 points. Le crédit diminue ensuite progressivement pour disparaître complètement à un niveau de revenu équivalent à 1.5 fois le salaire de l'ouvrier moyen²⁰. Le crédit d'impôt en faveur des salariés se traduit par une augmentation de 18 pour cent du taux marginal d'imposition effectif des personnes qui se trouvent dans cette dernière tranche de revenus. La réduction du coin fiscal moyen résultant de cette mesure sera contrebalancée, dans le budget 2004, par une augmentation des cotisations salariales d'assurance maladie équivalant à un point de la rémunération brute et par l'interruption temporaire de la suppression progressive de la cotisation fixe d'assurance maladie à la charge des employeurs.

La réduction du coin fiscal peut être un instrument très utile pour stimuler l'emploi. Cependant, comme pour beaucoup de réformes structurelles, son impact ne se fera pleinement sentir qu'à moyen terme, et non à court terme, car la demande et l'offre mettent un certain temps à réagir. Par exemple, des réductions de charges patronales sur les emplois à bas salaire peuvent ouvrir de nouvelles possibilités, notamment dans les secteurs de services, mais ces possibilités n'apparaissent pas immédiatement et l'impact initial sur l'emploi peut être décevant. De même, des réductions du coin fiscal ayant pour effet d'accroître la rémunération nette dans des catégories d'emplois où l'offre de main-d'œuvre est peu abondante ne permettront peut-être pas d'améliorer sensiblement la situation à court terme, étant donné que les travailleurs attirés par ces emplois n'auront la formation et l'efficacité voulues qu'au bout d'un certain temps.

Une diminution du coin fiscal réduit aussi l'attrait de la fraude fiscale. Se fondant sur les déclarations de revenus, les autorités estiment qu'environ 1.5 million de personnes, soit 23 pour cent de la population d'âge actif, travaillent dans l'économie parallèle, que ce soit dans des emplois non déclarés ou dans le cadre de systèmes de sous-traitance qui réduisent les coûts de main-d'œuvre. Les travailleurs indépendants sont assujettis aux mêmes taux de cotisation, mais sur la base du salaire minimum et des revenus effectifs. En conséquence, la sous-traitance s'est développée rapidement ces dernières années et elle est particulièrement courante dans les médias, les services de maintenance et de sécurité et les professions artistiques. En juillet 2003, le gouvernement a fait adopter une loi destinée à mieux faire respecter les règles en matière d'emploi et à réduire le recours abusif à ce type de contrat.

L'imposition très inégale et parfois exceptionnellement faible des revenus du capital et des actifs physiques incite à penser qu'une réforme s'impose. Celle-ci permettrait de dégager des recettes supplémentaires pour financer des réductions d'impôts dans d'autres domaines. L'imposition des intérêts perçus, proposée par le ministère des Finances, permettrait d'assurer un meilleur équilibre entre les impôts sur le travail et les impôts sur le capital. La suppression du crédit d'impôt au titre des cotisations de retraite volontaire et des primes d'assurance serait également souhaitable de ce point de vue. Les impôts sur la propriété, qui représentent moins de un pour cent du PIB, contre 2 pour cent dans l'Union européenne et 3 pour cent aux États-Unis, pourraient aussi être relevés. Des réformes ont été proposées par le ministère des Finances, mais aucune mesure concrète n'a été adoptée à ce jour²¹. L'impôt sur la propriété relève intégralement des collectivités locales, qui décident de l'appliquer ou de ne pas l'appliquer, et qui fixent son taux et ses conditions d'application. En général, les biens non résidentiels sont imposés. L'impôt est fonction de la taille du bien, laquelle est souvent déterminée sur la base d'une déclaration volontaire, et les biens sont incomplètement déclarés. Ainsi, l'impôt n'a parfois qu'un lien ténu avec la valeur marchande du bien. En outre il peut ne produire que des recettes limitées parce que la base d'imposition est étroite, et n'assure aucune équité verticale ou horizontale (Paugam et Maurer, 2001). Le passage à un impôt *ad valorem* permettrait de dégager davantage de recettes au niveau local – ce qui serait souhaitable, en particulier dans la perspective de l'adhésion à l'Union européenne, qui exigera de lourds investissements dans les infrastructures locales. De surcroît, un impôt *ad valorem* assurerait une utilisation plus efficace des terres et garantirait une plus grande équité. Une telle décision serait sans doute politiquement difficile, car il s'agit d'un impôt direct plus visible que beaucoup d'autres ressources des collectivités locales, comme les dotations de l'administration centrale, mais les autorités devraient donner suite aux propositions de réforme visant à appliquer un impôt *ad valorem*. Cet impôt devrait être étendu aux biens immobiliers résidentiels.

Impôts sur les entreprises

Impôt sur les sociétés

Un taux peu élevé d'impôt sur les sociétés, joint à diverses incitations fiscales et non fiscales à l'investissement, constitue l'essentiel de la stratégie menée par les autorités pour promouvoir l'investissement. À partir de 2004, les bénéfices des sociétés seront imposés au taux de 16 pour cent, contre 18 pour cent en 2003. Cette réduction ramène le taux de l'impôt à l'un des plus bas niveaux d'Europe. Par ailleurs, des exonérations temporaires d'impôt, des incitations à l'investissement et un régime d'amortissement accéléré pour certaines catégories de biens d'équipement abaissent considérablement le taux effectif de l'impôt sur les

sociétés, le ramenant à 10 pour cent environ en 2002²². En 2002, les dépenses fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés se sont élevées à environ 0.5 pour cent du PIB. Afin de respecter les règles de l'Union européenne concernant les aides de l'État, les avantages fiscaux en faveur de l'investissement, qui étaient les plus élevés parmi les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, ont été modifiés en 2003 (voir plus loin).

La réduction de 2 points de l'impôt sur les sociétés s'est accompagnée d'un assouplissement des critères régissant les avantages fiscaux en faveur de l'investissement (voir plus loin). Si, d'un côté, ces changements visent à préserver la compétitivité de la Hongrie en tant que destination de l'IDE, ils vont en revanche se traduire par une nouvelle érosion de l'assiette et du produit de l'impôt sur les sociétés. Par ailleurs, ils viennent s'ajouter aux nombreux changements apportés à la fiscalité des entreprises depuis la transition, processus qui, de l'avis de certains, a sérieusement fait obstacle au développement de l'investissement et à la croissance²³.

Une imposition simplifiée pour les petites entreprises

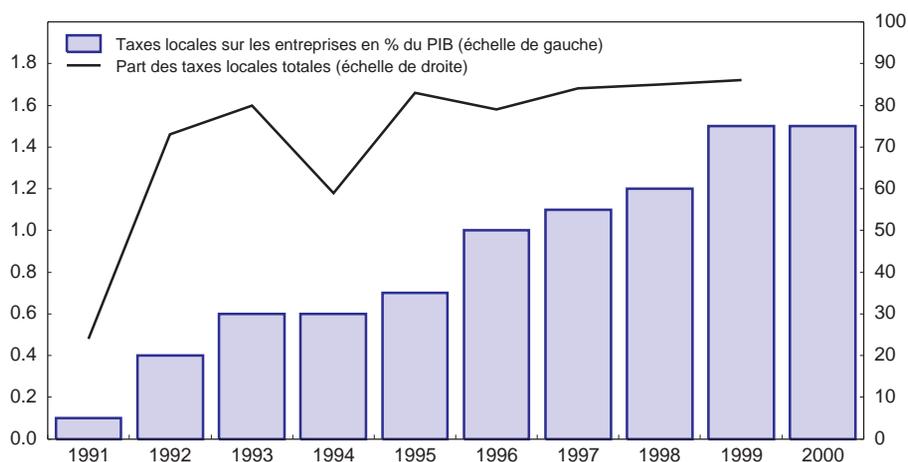
En 2003, un nouveau régime fiscal, désigné sous le nom d'Impôt simplifié sur l'entreprise (EVA), a été mis en place pour les petites entreprises dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 15 millions de forints. Ce régime a pour objet de réduire les coûts administratifs et, partant, les incitations à la fraude fiscale. Il consiste en un taux uniforme de 15 pour cent applicable aux recettes totales majorées de la TVA, d'autres ajustements pouvant être effectués pour tenir compte de différentes catégories de recettes. L'EVA remplace plusieurs taxes : la TVA, la taxe sur les véhicules de société, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les dividendes pour les travailleurs indépendants ou l'impôt sur les sociétés pour les entreprises, et l'impôt sur les dividendes. On estime qu'environ 60 000 entreprises, soit à peu près 7 pour cent des PME, ont opté pour ce système en 2003. Leur nombre devrait augmenter en 2004. Les entreprises ont eu très peu de temps pour prendre une décision en ce qui concerne l'exercice fiscal 2003, étant donné que la loi a été adoptée à la mi-novembre 2002 et qu'elles ont dû se décider avant la fin décembre 2002. Par ailleurs, le chiffre d'affaires maximum sera porté à 25 millions de forints en 2004. L'intérêt de ce système tient sans doute plus à une réduction des charges fiscales qu'à un allègement des démarches administratives. Sur le plan administratif, il est manifeste que l'EVA réduit les frais de comptabilité pour les travailleurs indépendants, car dans leur cas l'impôt est calculé sur la base des recettes et non sur celle d'une comptabilité en partie double. Cependant, sans nier cette amélioration, la Chambre de commerce de Budapest estime que le système EVA n'a pas permis de réduire les formalités administratives²⁴. On ne peut écarter le risque que le système EVA incite les entreprises à rester en deçà du plafond.

Taxe locale sur les entreprises

La taxe locale sur les entreprises, sans véritable équivalent parmi les autres pays de l'OCDE, fait l'objet de nombreuses critiques au motif qu'elle est faussée par l'existence d'exemptions discrétionnaires et que son administration est complexe pour les entreprises. Son taux, qui est déterminé au niveau local, peut atteindre jusqu'à 2 pour cent d'une base d'imposition qui ressemble à la valeur ajoutée (chiffre d'affaires hors TVA majoré des intérêts perçus, moins le coût d'acquisition des produits vendus, les coûts matériels et les coûts de sous-traitance). Jusqu'en 2003, les collectivités locales pouvaient accorder des exonérations de taxe locale à leur guise. Cette taxe constitue de loin la source la plus importante de recettes fiscales des collectivités locales, puisque son produit dépasse largement celui des impôts locaux et des impôts sur la propriété, des impôts fonciers et des taxes sur le tourisme. On estime que la taxe locale sur les entreprises a représenté environ 85 pour cent des recettes fiscales locales en 2000, et que son produit a augmenté en pourcentage du PIB depuis les années 90 (voir le graphique 3.5).

L'un des problèmes soulevés par la taxe locale sur les entreprises tient au fait que la base d'imposition induit de fortes distorsions. Elle est particulièrement défavorable au secteur des services, dans lequel les coûts de main-d'œuvre occupent une place prépondérante. Par ailleurs, elle contribue peut-être à l'incidence relativement importante de l'emploi en sous-traitance en Hongrie, étant donné

Graphique 3.5. **Taxes locales sur les entreprises**
En %, 1999-2000



Source : Tiré de Balás et Hegedüs (2003).

que les coûts de sous-traitance ne sont pas inclus dans l'assiette de la taxe, alors que les coûts salariaux le sont. En outre, le fait que les collectivités locales peuvent fixer librement le taux de la taxe et décider d'exonérations accentue encore les disparités de taux effectif d'une collectivité à une autre et complique le travail d'analyse des investisseurs. Les pouvoirs des autorités locales en matière d'exonération peuvent aussi constituer un problème lorsqu'il existe des liens étroits entre les entreprises locales et les autorités locales. Certes, on peut juger souhaitables une certaine autonomie en ce qui concerne les impôts locaux sur les sociétés et une concurrence entre autorités locales pour attirer les investissements. Cependant, le fait qu'une proportion aussi importante des recettes fiscales locales provienne d'un impôt sur les sociétés crée des déséquilibres regrettables dans le financement des biens et services publics locaux, étant donné que les impôts sur les sociétés atteignent généralement leur maximum dans les régions les plus riches, ce qui a pour effet d'accentuer les disparités entre régions et localités²⁵.

À la suite de l'harmonisation avec les règles de l'Union européenne, depuis fin 2003 les collectivités locales ne sont plus autorisées à accorder de nouveaux avantages fiscaux, et les allègements en vigueur seront supprimés d'ici à la fin de 2007. Cela va affecter la rentabilité des activités d'un certain nombre d'investisseurs, qui seront probablement amenés à réclamer une réforme de la taxe. Dans cette perspective, et conscient de la nécessité de procéder à des réformes en tout état de cause, dans le cadre du projet de budget initial pour 2004 le ministère des Finances a présenté des propositions tendant à modifier la fiscalité locale des entreprises plutôt qu'à réduire le taux de l'impôt sur les sociétés. Cependant, ces propositions ne figuraient pas dans le dernier projet de budget. En dépit des difficultés politiques parfois sérieuses que soulève la politique fiscale au niveau des collectivités locales, les autorités ne devront épargner aucun effort pour améliorer la structure et les aspects incitatifs de la taxe locale sur les entreprises dans les budgets futurs.

Impôts indirects

Les impôts sur la consommation représentent plus de 35 pour cent des recettes fiscales totales, proportion relativement élevée par comparaison avec les autres pays (tableau 3.3). Le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), à 25 pour cent, est le plus élevé de la zone OCDE. Cependant, la productivité de la TVA (TVA effective rapportée au taux normal) est inférieure à la moyenne OCDE (OCDE, 2000). Cela tient au fait qu'un grand nombre de biens et services bénéficient d'un taux zéro ou d'une exemption totale, ou sont taxés au taux préférentiel de 12 pour cent²⁶. Des dispositions spéciales en faveur des petites entreprises, des producteurs agricoles et de certaines professions libérales réduisent encore la base d'imposition. La différenciation des taux et les exemptions sont motivées

par des raisons de compétitivité (tourisme) ou par des considérations sociales (dans la mesure où les impôts indirects frappant les biens essentiels peuvent avoir des conséquences importantes pour les ménages à bas revenus). Comme dans d'autres pays, certains producteurs exercent une forte influence par l'intermédiaire de leurs groupes de pression. Les effets redistributifs des taux réduits applicables aux produits « socialement sensibles » sont eux aussi contestables. La subvention implicite en faveur de la consommation des ménages à bas revenus n'est que très légèrement supérieure à celle dont bénéficient les ménages à hauts revenus et ces derniers reçoivent la plus grande partie du montant de la subvention, même si l'on ne prend en compte que la consommation de produits alimentaires (OCDE, 2000).

Compte tenu des obligations liées à l'adhésion à l'Union européenne et de la volonté des autorités d'accroître les recettes dans le contexte de l'assainissement des finances publiques, le système de TVA doit être sensiblement modifié en 2004. Pour respecter les directives de l'Union européenne, les biens auxquels était appliqué jusqu'ici un taux zéro sont désormais taxés à 5 pour cent. Par ailleurs, des majorations importantes sont appliquées. Un certain nombre de services qui n'étaient pas taxés jusqu'ici, comme les agences de voyages, sont assujettis au taux normal. Les activités des institutions publiques qui ne se rapportent pas strictement à la fonction de service public seront également imposées au-delà d'un certain plafond (4 millions de forints). Outre les dispositions destinées à respecter la réglementation européenne, le taux préférentiel est porté de 12 à 15 pour cent et un certain nombre de biens et services sont reclassés dans des catégories soumises à des taux plus élevés. Par exemple, la TVA sur la consommation domestique d'électricité passe du taux préférentiel au taux normal. En outre, le projet de budget initial prévoyait une réduction du taux normal de 25 à 23 pour cent, mais cette proposition n'a pas été retenue dans le projet de budget définitif présenté au Parlement. Quelques augmentations de taux ont provoqué de vives réactions de la part de certains groupes, notamment les professionnels du tourisme. Globalement, ces mesures devraient se traduire par une légère augmentation de la productivité de la TVA, mais la persistance de taux différenciés maintiendra le taux de TVA effectif à un niveau inférieur au taux normal, tandis que les distorsions économiques resteront relativement fortes.

Administration et recouvrement des impôts

Les efforts engagés pour améliorer l'efficacité de l'administration des impôts et les contrôles fiscaux semblent porter leurs fruits. D'après les autorités, au cours des trois dernières années, les recettes annuelles ont progressé d'environ 200 milliards de forints en moyenne (1¼ pour cent du PIB) à la suite de contrôles fiscaux et de redressements. Pour renforcer la capacité des services fiscaux, les autorités ont achevé en 2000 l'intégration des cotisations de sécurité

sociale dans le système d'administration des impôts (les cotisations sociales sont désormais collectées par les autorités fiscales), ce qui a permis d'améliorer le recouvrement des impôts et de réduire les arriérés. Par ailleurs, la formation du personnel a été améliorée et des systèmes informatisés ont été plus largement utilisés. L'envoi électronique de déclarations fiscales est désormais possible, mais peu courant étant donné la faible pénétration de l'Internet parmi les ménages.

La capacité des services fiscaux a aussi été renforcée par l'attribution en 1999 de nouveaux pouvoirs d'investigation à l'autorité nationale de l'administration fiscale (APEH). Cela semble avoir permis de lutter contre l'économie informelle, encore qu'aucune évaluation complète ne soit disponible. Les contrôles préventifs et l'application systématique de sanctions en cas d'infraction sont jugés prioritaires. Le nombre d'enquêtes a fortement augmenté entre 1999 et 2003 : les 12 000 affaires qui ont été traitées au cours de cette période ont représenté plus de 10 milliards de forints de recettes fiscales potentielles et 13 000 personnes ont été condamnées. Il s'agissait, dans la majorité des cas, de faillites frauduleuses et de fraude aux impôts et aux cotisations sociales.

Tout bien considéré, il semblerait que la part de l'économie informelle ait diminué depuis le milieu des années 90. En particulier, les activités irrégulières des entreprises déclarées ont diminué (Semjén et Tóth, 2002). Cette tendance s'explique certainement en partie par une croissance économique plus soutenue et des perspectives macroéconomiques plus favorables, mais les efforts et le professionnalisme des services chargés de l'administration des impôts n'y sont pas étrangers (Semjén, 2001). Néanmoins, l'économie parallèle demeure importante (voir plus loin), et il serait tout à fait possible de renforcer l'application de la législation afin d'accroître les recettes fiscales et, partant, de réduire les taux d'imposition. Compte tenu de la nécessité d'assainir les finances publiques, des mesures dans ce sens constitueraient sans doute le meilleur moyen de réduire encore la taille de l'économie informelle étant donné que, contrairement à des réductions d'impôts *ex ante*, une meilleure application des règles permettrait d'améliorer la situation budgétaire. Pour faciliter le calcul des impôts et des cotisations sociales, le gouvernement envisage de créer en juillet 2004 une base de données centrale sur l'emploi, qui permettra de suivre le parcours professionnel des travailleurs et, par conséquent, d'identifier les travailleurs non déclarés. Les mesures destinées à améliorer l'efficacité de l'administration des impôts devraient aussi être renforcées par des réformes visant à simplifier le code des impôts et à promouvoir une plus grande transparence. Les nombreuses modifications apportées au système fiscal les années précédentes n'ont pas contribué à simplifier le système, au contraire. De fait, les règles fiscales ont souvent été modifiées en cours d'année civile.

Politiques destinées à attirer l'investissement direct étranger et à soutenir les petites et moyennes entreprises

La Hongrie compte toujours très largement sur l'investissement direct étranger (IDE) pour promouvoir un développement économique rapide. Cette politique s'est appuyée sur l'octroi de conditions intéressantes aux investisseurs étrangers, notamment un régime fiscal très favorable. Les avantages qui devaient découler de l'IDE, selon certains, ne se sont pas tous concrétisés. En particulier, le degré d'interaction entre les entreprises financées par l'IDE et le secteur des entreprises locales, principalement constitué de petites et moyennes entreprises, a été décevant. Face à cette situation, et afin de préserver un niveau satisfaisant d'activité d'entreprise en général, les autorités développent leur politique à l'égard des PME.

Politique en matière d'IDE

Dans la perspective de l'adhésion à l'Union européenne, la Hongrie a dû apporter divers ajustements à ses politiques à l'égard de l'IDE. L'adhésion à l'Union européenne devra s'accompagner de la suppression de certaines incitations, mais les avantages que la Hongrie peut offrir ne semblent pas devoir s'en trouver globalement amoindris. Les zones franches et les préférences tarifaires devront être supprimées au moment de l'adhésion. En outre, certains aspects des avantages fiscaux offerts ont dû être modifiés, mais il est généralement admis que les autorités sont parvenues à négocier un accord relativement favorable avec l'Union européenne sur ce point²⁷. Les allègements fiscaux accordés au titre d'investissements avant 2003 ont été plafonnés à un certain pourcentage dépendant de la date de l'investissement et de la sensibilité du secteur concerné. Le traitement privilégié accordé aux sociétés offshore, que l'OCDE avait considéré comme constituant potentiellement une forme de concurrence fiscale dommageable, a également été supprimé avec effet en 2005²⁸.

En 2004, cependant, la réduction des taux de l'impôt sur les sociétés, jointe à d'autres mesures destinées à renforcer les incitations à l'investissement, contribuera à compenser les effets négatifs potentiels relativement peu nombreux de l'adhésion à l'Union européenne. Les nouvelles règles fiscales, conformes à la réglementation de l'Union européenne, s'accompagneront d'une série de mesures de soutien direct et de mesures administratives s'inscrivant dans le cadre d'une nouvelle stratégie de promotion de l'investissement, désignée sous le nom de *Smart Hungary*, qui vise à attirer davantage d'activités à forte valeur ajoutée (voir l'encadré 3.1). L'impôt sur les sociétés demeure l'un des éléments essentiels de cette stratégie. Outre la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés prévue dans le budget 2004 (voir plus haut), les conditions d'exonération temporaire d'impôt ont été assouplies. La durée maximum de l'exonération temporaire a été portée de 5 ans à 10 ans. En outre, les conditions d'accès aux exonérations ont été

Encadré 3.1. Principaux volets du programme Smart Hungary

Incitations à caractère fiscal

Avantage fiscal au titre de nouveaux projets. Exonération temporaire d'impôt en faveur d'investissements relativement importants (voir corps du texte).

Réserve défiscalisée pour investissement. Dans certaines conditions, si une entreprise constitue une réserve pour investissement, le paiement de l'impôt peut être différé jusqu'à l'année suivant l'utilisation de la réserve.

Réduction de la base d'imposition au titre des dépenses de R-D.

Incitation à caractère fiscal au titre de la formation des adultes.

Réduction de la cotisation d'assurance maladie.

Incitations directes

Infrastructures. Pour les investissements importants, un site peut être fourni.

Infrastructures externes. Subventions au titre d'infrastructures se situant en dehors des limites de l'entreprise pour les investissements de plus de 50 millions d'euros. Des dotations non remboursables peuvent être accordées au titre d'investissements entièrement nouveaux ou autres.

Subventions en faveur de la formation professionnelle, de la formation des adultes et de l'emploi. Subventions diverses financées par le Fonds pour le marché du travail.

Développement des TI. Aides à l'investissement dans les réseaux Internet haut débit et les activités liées à l'Internet.

Aides supplémentaires en faveur des investissements respectueux de l'environnement, par exemple pour l'utilisation de sources d'énergie renouvelable ou la réduction d'émissions nocives.

Aides supplémentaires au titre d'activités à forte valeur ajoutée.

Aides supplémentaires au titre de l'implantation de centres de services internationaux.

Soutien administratif

Programmes de promotion de l'investissement. Les investisseurs potentiels se voient offrir des programmes de promotion de l'investissement comportant divers éléments incitatifs.

Mise en place d'un système de guichet unique.

Autres mesures de soutien administratif : accélération de la délivrance de permis de travail et de résidence, positions uniformes en matière de fiscalité et accélération des formalités douanières.

assouplies. Le montant minimum de l'investissement nécessaire a été ramené de 3 milliards à 1 milliard de forints dans les régions défavorisées et de 10 milliards à 3 milliards de forints dans les autres régions. D'autres critères ont été sensiblement assouplis (voir le tableau 3.5). Il est évidemment difficile d'évaluer avec

Tableau 3.5. Incitations fiscales à l'investissement

Date et valeur de l'investissement	Crédit d'impôt	Région défavorisée	Autres conditions	Période
Avant 2003				
≥ HUF 3 milliards	Max. 100 pour cent	Oui	Au moins 100 emplois créés.	10 ans
≥ HUF 10 milliards	100 pour cent	Non	Au moins 500 emplois créés.	10 ans
En 2003				
≥ HUF 3 milliards	Max. 100 pour cent	Oui	Une des 3 conditions suivantes est remplie : <ul style="list-style-type: none"> • Au moins 100 emplois créés. • Les coûts salariaux annuels augmentent à raison d'au moins 900 fois le salaire minimum. • Plus de 50 pour cent des fournisseurs sont des PME hongroises. 	5 ans
≥ HUF 10 milliards	Max. 100 pour cent	Non	Une des 3 conditions suivantes est remplie : <ul style="list-style-type: none"> • Au moins 500 emplois créés. • Les coûts salariaux annuels augmentent à raison d'au moins 1 500 fois le salaire minimum. • Plus de 50 pour cent des fournisseurs sont des PME hongroises. 	5 ans
En 2004				
≥ HUF 1 milliard	Max. 80 pour cent	Oui	Une des 3 conditions suivantes est remplie : <ul style="list-style-type: none"> • Au moins 500 emplois créés. • Les coûts salariaux annuels augmentent à raison d'au moins 300 fois le salaire minimum. • Plus de 30 pour cent des fournisseurs sont des PME hongroises . 	10 ans
≥ HUF 3 milliards	Max. 80 pour cent	Non	Une des 3 conditions suivantes est remplie : <ul style="list-style-type: none"> • Au moins 100 emplois créés. • Les coûts salariaux annuels augmentent à raison d'au moins 600 fois le salaire minimum. • Plus de 30 pour cent des fournisseurs sont des PME hongroises. 	10 ans

Note : Depuis le 1^{er} janvier 2003, les sociétés ne peuvent plus demander un allègement fiscal en vertu de l'ancien dispositif, mais les mêmes règles continuent de s'appliquer à celles qui avaient déjà passé un accord dans des dispositions antérieures. Conformément au régime des aides d'État dans l'UE, le nouveau système d'incitations prévoit aussi un plafonnement de la subvention implicite. Pour les petites et moyennes entreprises, les règles restent inchangées jusqu'au 31 décembre 2011.

Source : Ministère des Finances.

Encadré 3.2. Mesures ciblées destinées à attirer l'IDE : enseignements tirés de l'expérience internationale

L'OCDE a récemment procédé à une évaluation des politiques et incitations destinées à attirer l'investissement direct étranger, qui fournit un ensemble utile de critères permettant d'analyser les incitations à caractère fiscal en faveur de l'IDE (OCDE, 2003b). D'une manière générale, cette analyse des pratiques suivies par les différents pays fait ressortir que, si les mesures ciblées sur l'IDE, comme les dérogations à la législation fiscale, les dotations, la formation professionnelle, les subventions aux infrastructures et le soutien de la R-D, peuvent jouer un rôle utile dans les stratégies de croissance, les incitations ciblées sur l'IDE peuvent représenter un choix politique coûteux. Les mesures générales destinées à améliorer l'environnement réglementaire dans lequel opèrent les entreprises peuvent souvent aboutir à des résultats moins coûteux et plus durables. L'analyse révèle également que les mesures ciblées sur l'IDE sont souvent choisies au détriment d'autres solutions en raison d'une évaluation insuffisante de celles-ci au moyen d'une analyse coûts-avantages fondée sur des critères économiques généraux. L'insuffisance de l'analyse coûts-avantages est également considérée comme un problème lorsqu'il s'agit de choisir les domaines et les projets qui doivent être ciblés par les mesures en faveur de l'IDE. L'analyse suggère un certain nombre de mesures destinées à renforcer la discipline dans l'élaboration des politiques en faveur de l'IDE et à recourir davantage à des critères économiques, par exemple en termes de produits, de délais de réalisation et d'évaluation *ex post* des politiques.

précision l'efficacité de ces mesures. D'après une analyse récemment réalisée par l'OCDE sur les pratiques internationales dans ce domaine, le recours aux mesures ciblées sur l'IDE aurait tendance à être excessif (voir l'encadré 3.2). Les autorités devraient donc peut-être envisager de revoir leur stratégie actuelle afin de déterminer s'il serait possible d'améliorer l'efficacité de la politique en matière d'IDE et de la politique à l'égard des entreprises en général.

Politique à l'égard des PME

Les petites et moyennes entreprises (PME) représentent environ les deux tiers de l'emploi de l'ensemble du secteur des entreprises en Hongrie, et un tiers de la valeur ajoutée. Elles sont concentrées dans le commerce de détail et les services aux consommateurs. Par comparaison avec les pays de l'Union européenne, le nombre de PME est important et leur taille moyenne très petite, en raison notamment du grand nombre de travailleurs indépendants. Les autorités doivent donc s'efforcer d'aider les PME existantes à accroître leurs performances et

leur potentiel de croissance, plutôt que de promouvoir la création de nouvelles PME. Les principales mesures de soutien s'inscrivent dans le cadre du plan de développement des entreprises *Szechenyi*, dont les aspects les plus importants sont les subventions aux projets d'investissement des PME attribuées par voie d'appel d'offres, les programmes de prêts aidés par l'État améliorant l'accès au financement, les mesures fiscales, et les dispositifs conçus pour aider les PME à se préparer en vue de l'adhésion à l'Union européenne. Les dépenses publiques consacrées aux PME auraient été proches de 110 milliards de forints en 2002 (0.5 pour cent du PIB) (Institut hongrois d'analyse économique, 2002). Sur le plan de la politique fiscale, les mesures ci-après ont été adoptées récemment ou sont prévues pour 2004 :

- Mise en place du régime fiscal simplifié pour les petites entreprises (voir plus haut).
- Création de réserves pour développement exonérées d'impôt dans le but d'inciter les entreprises à réinvestir leurs bénéfices.
- Possibilité de réduire, sous certaines conditions, les bénéfices imposables à un seuil minimum, dans le cas des sociétés dont les bénéfices sont inférieurs à 160 000 euros.
- Création d'un abattement fiscal au titre des intérêts versés sur les crédits, permettant une déduction de 40 pour cent, jusqu'à concurrence de 20 000 euros.

Les aides destinées à faciliter l'accès aux sources de financement forment une série de programmes :

- *Le programme de micro-crédit*. Programme de prêts cofinancé par le programme PHARE de l'Union européenne, mis sur pied en 1992 à l'intention des PME. Le montant maximum des prêts individuels est de 12 000 euros. Le programme est géré par la Fondation hongroise pour la promotion de l'entreprise et le réseau des agences d'entreprise locales.
- *La carte Szechenyi*, créée en septembre 2002, et permettant d'obtenir des crédits à court terme assortis de taux d'intérêt bonifiés. En juillet 2003 a été créée une nouvelle série de cartes comportant des plafonds allant de 2 000 à 20 000 euros. À partir de la même date, la bonification d'intérêts a été fixée à 5 pour cent pour les cartes d'un montant allant jusqu'à 4 000 euros et à 3.5 pour cent pour les autres cartes. Ce dispositif sera maintenu en 2004, avec une bonification d'intérêts uniforme de 3 pour cent. Un an après le lancement de ce programme, environ 6 000 cartes avaient été délivrées, pour un montant total d'emprunts d'environ 44 millions d'euros. La bonification totale a représenté 91 millions de forints en 2002.

- Le programme de prêts de valeur moyenne, lancé en octobre 2003, offre aux micro-entreprises et aux petites entreprises des prêts de développement à long terme pouvant atteindre 10 millions de forints (40 000 euros). Le ministère de l'Économie et des Transports accorde une bonification d'intérêt de 4 pour cent.
- Les prêts Europa consentis par la Banque hongroise de développement (MFB) : programme lancé en mars 2003, dans le cadre duquel la MFB, en collaboration avec des banques partenaires, offre des prêts assortis de taux d'intérêts préférentiels et de garanties de taux de change par l'État. Des prêts pouvant aller jusqu'à 2 millions d'euros sont consentis.

Par ailleurs, des garanties de crédit sont accordées. Les deux principaux organismes de garantie des crédits (la Garantie de crédit et la Fondation pour la garantie du crédit rural) offrent aux PME des garanties maximales de 80 pour cent, et bénéficient eux-mêmes d'une garantie de 70 pour cent de l'État. Les PME ont droit à une subvention représentant 50 pour cent du coût de la garantie pour leurs prêts garantis ne dépassant pas 40 millions de forints (160 000 euros).

La politique de soutien aux PME a été quelque peu modifiée ces dernières années, les subventions non remboursables faisant place à des programmes de bonifications, avec pour objectif de mieux utiliser les deniers publics en développant la concurrence et la transparence dans les procédures. Toutefois, la conception de ces programmes fait encore planer des doutes sur leur efficacité. Par exemple, dans le programme de *carte Szechenyi*, des établissements de crédit délivrent les cartes sur la base de leurs critères d'évaluation habituels, ce qui ne les encourage pas à élargir leur clientèle. Par ailleurs, l'élasticité de la demande de crédit par rapport aux taux d'intérêt est mal connue. De ce fait, les pertes sèches sont sans doute considérables, l'État accordant des bonifications d'intérêts à des emprunteurs qui seraient de toute façon prêts à conclure un accord avec des établissements de crédit aux taux d'intérêt du marché. En outre, les établissements de crédit s'approprient sans doute une partie de la bonification en pratiquant des taux commerciaux élevés ou en n'accordant pas les réductions de commissions qu'ils utiliseraient normalement pour attirer des clients aux taux du marché, mais qui ne sont pas nécessaires pour attirer une clientèle qui bénéficie de prêts bonifiés. Les mêmes questions se posent en ce qui concerne les autres programmes de soutien du crédit et il est recommandé que les autorités procèdent à un examen approfondi afin de s'interroger sur l'efficacité économique de ces programmes en tant que moyen d'aider les PME.

Politique de transport

L'administration souhaite accroître les investissements publics dans le secteur des transports, en les faisant passer d'environ 1.6 pour cent du PIB actuellement à quelque de 2.7 pour cent. C'est surtout le réseau routier qui retient

l'attention des autorités. Au printemps 2003, dans le cadre d'un programme de développement routier visant à égaler les densités routières d'Europe occidentale à l'horizon 2015, une résolution du gouvernement a donné la priorité à la poursuite du développement des liaisons transhongroises à grande vitesse, l'objectif étant d'ajouter 420 km au réseau et de préparer la construction de 800 km supplémentaires d'ici à 2006. Par ailleurs, il est prévu de poursuivre la construction du boulevard périphérique entourant Budapest et de nouveaux ponts sur le Danube et la Tisza. Le budget 2004 présenté au Parlement consacre 207 milliards de forints à la construction routière et 88 milliards à l'entretien du réseau, ce qui représente au total environ 1.4 pour cent du PIB, soit une hausse considérable par rapport à des dépenses de 0.4 pour cent du PIB en 2003. Même avec une augmentation aussi importante des financements, il faudra beaucoup de temps pour achever la construction du réseau de transport envisagé par les autorités. Ces investissements, qui seront aussi financés sur les fonds structurels de l'UE, contribueront à réduire les disparités régionales. Cependant, compte tenu de l'accélération des dépenses, les autorités devraient aussi s'efforcer d'améliorer l'efficacité des investissements en donnant un plus grand rôle à l'analyse économique dans le processus de décision. En particulier, elles devraient veiller à ce qu'une part excessive des investissements ne soit pas consacrée à de grands projets de construction de nouvelles autoroutes, fortement médiatisés, aux dépens de la construction et de l'entretien de routes de moindre importance. Récemment, le ministère de l'Économie et des Transports a publié des guides pour l'évaluation des projets routiers (et notamment de leurs effets sur l'environnement), en conformité avec les directives de l'UE. Ces guides seront utilisés par tous les organismes de l'administration centrale²⁹. Dans la mesure où elles contribuent à unifier les paramètres des analyses coûts-avantages, ces lignes directrices sont susceptibles d'améliorer l'efficacité de la prise de décision.

Dans un louable souci de transparence dans le domaine du financement public des infrastructures de transport, l'administration actuelle a intégré au budget 2002 les dettes contractées au titre de la construction routière, alors qu'elles étaient précédemment considérées comme des postes hors budget (voir le chapitre 2). Cette décision a concerné la dette des sociétés de construction et d'entretien – Compagnie nationale des autoroutes (NEL) et Compagnie de gestion des autoroutes (SEH) – et s'est traduite par un transfert de propriété à l'État, le ministère de l'Économie et des Transports exerçant désormais les droits de propriété dans ce domaine. De ce fait, tous les financements futurs seront budgétisés et justifiés devant le Parlement. Précédemment, les financements étaient assurés par l'intermédiaire de la Banque hongroise de développement (MFP), qui n'était pas à l'époque assujettie aux procédures et mécanismes de contrôle normaux visant les budgets publics. Les réformes intervenues en 2002 ont sensiblement modifié le rôle de la MFP, qui n'a plus désormais d'attribution budgétaire, et les garanties de l'État sont plus limitées. À de nombreux égards, la MFP s'apparente

davantage à une banque privée, participant par exemple au financement de projets de l'Union européenne.

Questions concernant le secteur financier

En Hongrie, comme dans d'autres économies en transition, le secteur financier connaît encore des mutations structurelles. Le rôle de l'intermédiation financière, relativement peu développé, continue de progresser, sous l'effet de l'augmentation de la capacité d'endettement des ménages et des entreprises locales et de divers facteurs qui se conjuguent au niveau de l'offre pour faciliter l'accès au crédit. Il s'agit notamment de l'amélioration des systèmes de gestion des risques, de l'intensification de la concurrence et des subventions publiques, plus particulièrement en faveur du crédit au logement. L'écart entre les taux d'emprunt des entreprises et les taux de rémunération de leurs dépôts est voisin des niveaux mesurés dans l'Union européenne. Bien que les écarts correspondants pour les ménages soient nettement supérieurs à ceux observés dans l'Union européenne, ils se réduisent dans le cas des prêts hypothécaires et soutiennent favorablement la comparaison avec ceux que l'on constate dans les autres PECO. On peut donc penser que le coût de l'intermédiation financière va en diminuant.

Certains progrès peuvent aussi être observés en ce qui concerne le cadre réglementaire. Parmi les réformes récentes destinées à rapprocher le cadre réglementaire des normes de l'Union européenne, on peut citer la mise en place d'un cadre juridique de base pour le crédit hypothécaire (1997) et la privatisation des banques d'État restantes (2003). Le rôle des investisseurs institutionnels devrait se développer sous l'effet des réformes de la réglementation relative à l'assurance vie et du développement des fonds de pension ; la demande de titres à long terme s'en trouverait accrue, si bien que les banques pourraient couvrir plus facilement leurs risques de crédit et offrir des prêts à long terme à des taux d'intérêt abordables. Fin octobre 2003, le gouvernement a soumis au Parlement un projet d'amendement à la loi sur la supervision publique des institutions financières, qui prévoit une réforme substantielle de l'Autorité hongroise de supervision financière. Depuis avril 2000, l'Autorité est l'unique organisme de surveillance du secteur financier. En janvier 2002, son indépendance a été renforcée sur le double plan juridique et budgétaire, mais pas sur le plan réglementaire³⁰. Le projet d'amendement prévoit une restructuration de l'Autorité qui comprendrait un conseil de surveillance de cinq membres élu par le Parlement sur proposition du Premier ministre et un Office de supervision financière placé sous la direction d'un directeur général nommé par le Premier ministre. Le ministre des Finances approuverait le statut de l'Autorité de supervision qui, comme d'ordinaire, détermine l'organisation et les règles de fonctionnement de l'Autorité, et superviserait ses activités. Ce projet de législation vise à renforcer l'obligation de rendre des

comptes au ministère des Finances. Cependant, il reste à voir comment sera mise en œuvre l'indépendance opérationnelle requise pour exercer une tutelle autonome auprès des institutions financières et des marchés de capitaux. En particulier, le projet d'amendement semble instaurer une structure complexe de relations de gouvernance entre le directeur général d'une part, et le conseil et le ministère des Finances d'autre part.

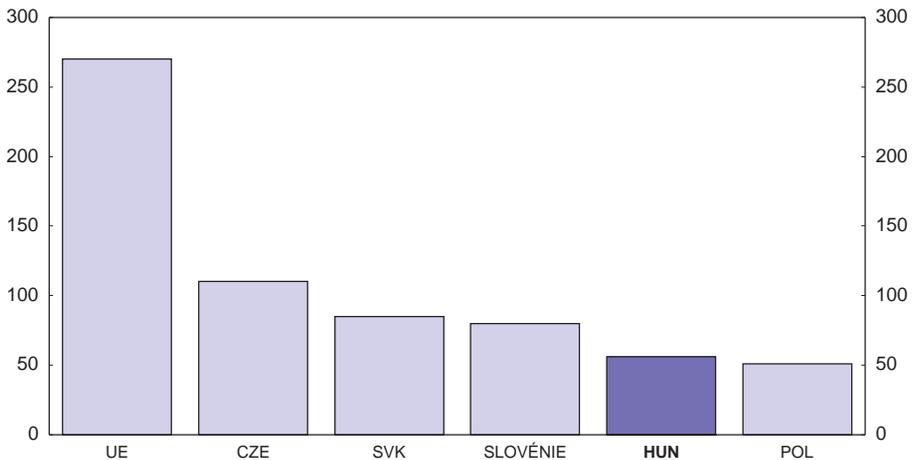
Abstraction faite de ce problème, les évolutions actuelles sont prometteuses dans la mesure où elles témoignent de progrès continus dans la mise en place d'un système financier autonome. D'un autre côté, par comparaison avec les secteurs financiers des pays de l'Union européenne, il reste encore beaucoup à faire. Les marchés de capitaux, plus aptes à diversifier les risques que le secteur bancaire, sont encore insuffisamment étoffés, et l'intermédiation financière est encore relativement peu développée. De plus, le rôle de l'État (notamment par le biais de garanties ou de subventions) est plus important que nécessaire dans certains secteurs. Cependant, ces questions devront en grande partie être traitées dans le cadre du développement organique du système financier.

Tendances actuelles dans le secteur bancaire

Comme dans la plupart des pays de l'Union européenne, le secteur bancaire occupe une place prédominante dans le système financier de la Hongrie, alors que les marchés de capitaux jouent un rôle réduit. De ce fait, l'éclatement de la bulle financière n'a guère eu de conséquence directe pour la stabilité financière et l'évolution macroéconomique en général³¹. Le nombre de banques a légèrement diminué ces dernières années, tombant de 43 en 1999 à 39 en 2002, tandis que les coopératives d'épargne et de crédit sont passées de 209 à 189 durant la même période. Le nombre relativement important de banques est peut-être l'indice d'une surcapacité dans ce domaine. Cependant, le nombre de succursales est relativement réduit, l'accès aux services bancaires restant beaucoup plus restreint que dans les pays de l'Union européenne, et l'utilisation de cartes de crédit et de services bancaires par téléphone et par l'Internet est encore limitée. En outre, étant donné le grand nombre de banques, l'intermédiation financière, mesurée par exemple par le ratio du bilan total au PIB, est étonnamment peu développée (graphique 3.6).

L'amélioration récente de l'efficacité et de la rentabilité des banques permet de compter sur une stabilité financière satisfaisante à l'avenir. Le taux de rendement annualisé du capital investi dans l'ensemble du secteur bancaire est passé de 6.4 pour cent en 1999 à 15.7 pour cent en 2001, tandis qu'il s'est maintenu à 18.7 pour cent dans le secteur des banques commerciales entre 2001 et 2002. Le ratio de fonds propres (fonds propres des banques rapportés à leurs actifs pondérés en fonction des risques) a diminué mais demeure largement supérieur au minimum réglementaire. La qualité des portefeuilles de prêts reste

Graphique 3.6. **Ratio du bilan total au PIB : comparaisons internationales**
En pourcentage, 2001



Source : Magyar Nemzeti Bank.

satisfaisante, la part des créances improductives et douteuses étant plus faible que dans les autres PECO ; ces dernières années, l'incidence des créances improductives est restée stable, à moins de 4 pour cent de l'actif total. La proportion croissante de prêts hypothécaires dans les portefeuilles des banques a contribué à améliorer la qualité moyenne des actifs bancaires. En revanche, sous l'effet du ralentissement de l'économie locale et mondiale et d'une augmentation de la part des PME, les risques entourant les prêts au secteur des entreprises se sont accrus depuis un an ou deux.

La rentabilité du secteur bancaire peut être jugée préoccupante si on considère qu'elle est due à des aides injustifiées de l'État ainsi qu'à une fiscalité insuffisante sur de nombreuses catégories de revenus du capital et sur l'utilisation des services financiers. Le généreux programme de crédit subventionné au logement (voir plus loin) a accru le chiffre d'affaires des banques, qui ont peut-être pu s'approprier une partie des subventions, étant donné que les clients demandent peut-être avec moins d'insistance, dans ces conditions, des taux moins élevés ou des commissions plus faibles. Cette remarque fait écho aux préoccupations formulées à l'égard des prêts et crédits aidés en faveur des PME (voir plus haut). Les aides financières entraînent inévitablement certaines « déperditions », mais les autorités devraient s'employer à détecter les faiblesses de conception des grands programmes et prendre les mesures nécessaires pour y remédier.

Les participations étrangères sont courantes dans le secteur bancaire³². Cela s'explique par le fait que des investisseurs stratégiques (étrangers) ont été

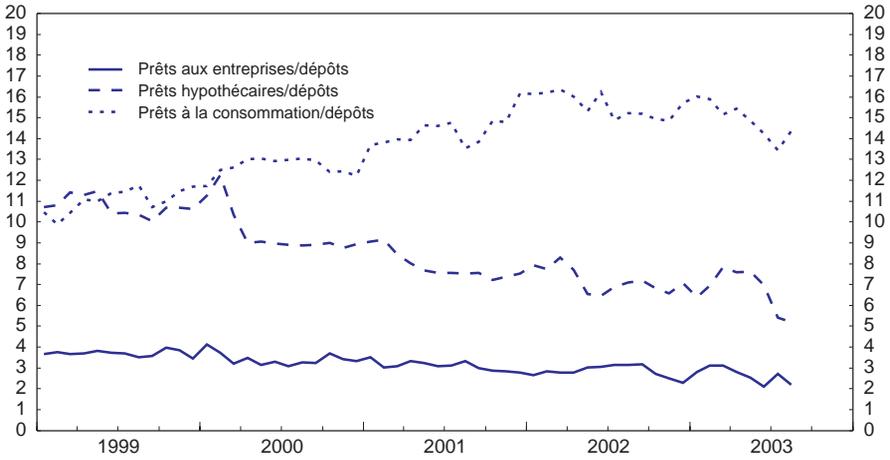
préférés à des organismes de placement au cours du processus de privatisation. Cette stratégie de privatisation a conduit à une concurrence entre les banques, les participations croisées ayant été évitées dans une large mesure. La privatisation des trois dernières banques d'État durant l'automne 2003, y compris Postabank, troisième banque hongroise pour les dépôts des ménages, a été réalisée d'une manière qui devrait, on peut l'espérer, renforcer encore la concurrence, notamment entre les banques de réseau, où la banque OTP est parvenue à maintenir sa position dominante. Les conditions de concurrence dans les principaux segments du secteur bancaire peuvent être résumées comme suit :

- Le marché des services bancaires aux grandes entreprises est très concurrentiel et les marges entre les taux débiteurs et les taux du marché monétaire sont minimales. Cette situation a conduit les banques à mettre de plus en plus l'accent sur les prêts aux PME.
- L'augmentation de l'offre de crédit aux PME est une tendance particulièrement souhaitable. La concurrence s'intensifie aussi dans ce segment, et les marges de taux d'intérêt ont régulièrement diminué ces dernières années. Néanmoins, la concentration est beaucoup plus élevée dans ce marché que dans celui des prêts aux grandes entreprises, les trois principales banques détenant à elles seules environ 50 pour cent du marché.
- Le marché des prêts aux ménages – crédits à la consommation et crédits hypothécaires – s'est développé de façon spectaculaire ces derniers temps, mais il reste relativement peu concurrentiel, avec un nombre limité de prestataires et des marges encore élevées (graphique 3.7). La situation est exacerbée par la forte concentration de l'épargne des ménages entre les mains de la banque OTP, qui gère 44 pour cent de l'ensemble des dépôts.

Le marché des prêts hypothécaires au logement

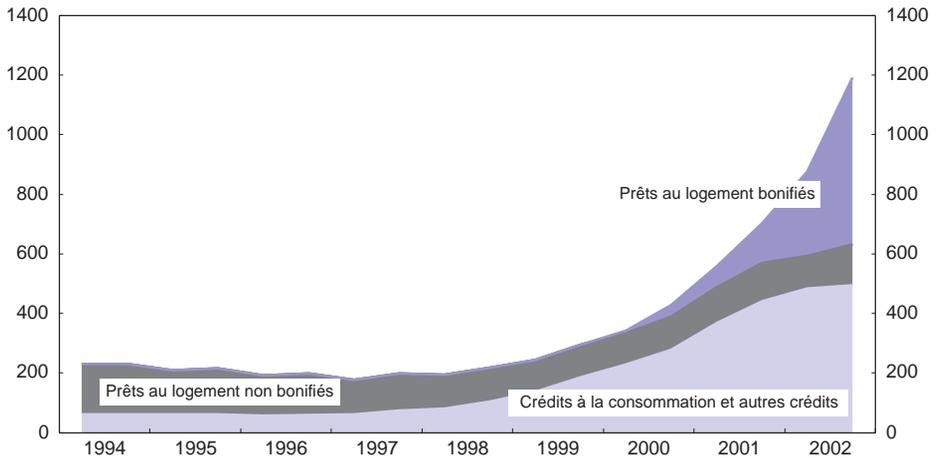
Le crédit hypothécaire a connu une très forte expansion ces dernières années, progressant d'environ 140 pour cent en 2002 (graphique 3.8), et une nouvelle augmentation de 80 pour cent est attendue pour 2003. Cette poussée reflète la mise en place du cadre juridique de base régissant ce type de prêt et surtout l'octroi par l'État, à compter de 2001, de généreuses bonifications d'intérêts en faveur des prêts au logement adossés à des hypothèques^{33, 34}. En vertu du système de bonification, le taux d'intérêt nominal payé par l'emprunteur est plafonné à 4 pour cent pour les logements neufs et 6 pour cent pour l'acquisition de logements anciens. La différence entre ces taux (qui sont fixés pour une période de 5 ans) et les taux du marché est versée sous forme de subvention à la banque de crédit hypothécaire qui délivre le titre. Ainsi, les fluctuations des taux d'intérêt du marché sont absorbées par le budget de l'État. En outre, 40 pour cent des montants remboursés sur les prêts au logement font l'objet d'un abattement

Graphique 3.7. **Écarts entre les taux débiteurs et les taux créditeurs des banques**
En pourcentage, 1999-2003



Source : Magyar Nemzeti Bank.

Graphique 3.8. **Crédits bancaires aux ménages**
En milliards de forints



Source : Ministère de l'Économie et des Transports et Magyar Nemzeti Bank.

d'impôt, aussi le taux d'intérêt réel après impôt supporté par les emprunteurs est encore plus bas³⁵.

Depuis son adoption, ce programme a été modifié à plusieurs reprises. Peu avant les élections générales de 2002, le gouvernement de l'époque en avait considérablement élargi la portée, notamment en y incluant les appartements anciens. Dans le but de contenir l'augmentation des engagements de l'État et de limiter certaines pratiques non souhaitées, en juin 2003 les autorités ont réduit la générosité du programme, en abaissant le montant maximum des bonifications d'intérêts et en limitant leur application à un seul logement par investisseur. En outre, le gouvernement a abaissé le montant maximum des bonifications d'intérêts sur les certificats adossés à des hypothèques, les ramenant de 10 pour cent à 6-7 pour cent. Ce dernier changement, en particulier, pourrait réduire considérablement l'offre de prêts hypothécaires.

Si le crédit hypothécaire a fortement augmenté, il convient de noter qu'il était très peu développé au départ et qu'il reste peu répandu par comparaison avec les autres pays. La proportion de logements occupés par leurs propriétaires atteint 90 pour cent du parc total de logements, mais 10 à 20 pour cent seulement des biens immobiliers sont hypothéqués en Hongrie, contre 40 à 80 pour cent dans les pays européens plus développés. Dans le même ordre d'idées, le ratio moyen entre l'emprunt et la valeur du bien, de 30 à 40 pour cent, est largement inférieur à la moyenne de 60 à 80 pour cent observée dans l'Union européenne. Ces chiffres montrent à l'évidence que le crédit au logement de type hypothécaire a un potentiel d'expansion considérable ; à l'heure actuelle, l'encours des crédits de ce type représente un peu plus de 6 pour cent du PIB. En l'absence d'aides de l'État, le rythme d'expansion dépendrait principalement de la rapidité avec laquelle la capacité d'endettement des ménages s'améliorerait et les taux d'intérêts réels sur les prêts non aidés, qui sont actuellement deux fois plus élevés que les taux moyens observés dans les pays de l'Union européenne, convergeraient vers les niveaux européens. Il est manifeste que les aides de l'État ont largement contribué à l'augmentation du crédit hypothécaire, mais il est probable que celui-ci aurait de toute façon connu une expansion. En Pologne, par exemple, le crédit hypothécaire a progressé très rapidement ces dernières années, alors qu'il n'a pas bénéficié d'aides comparables.

Les mesures adoptées en 2003 n'ont pas encore produit leurs effets, mais on constate aujourd'hui que les dispositions prises précédemment dans le cadre du programme de bonification du crédit au logement ne sont pas viables et entraînent des distorsions considérables. D'une manière plus générale, ce programme soulève plusieurs questions :

- Lorsque le parc de logements a été privatisé au début des années 90, les logements ont été offerts à leurs locataires à des prix qui étaient généralement très inférieurs à ceux du marché. Cela a créé un énorme

déséquilibre entre générations, et c'est la raison pour laquelle le ratio moyen entre le montant des emprunts et la valeur des biens reste si faible. Pour les propriétaires d'un logement, vendre celui-ci au prix du marché et financer 60 pour cent de l'achat d'un nouveau logement au moyen d'emprunts assortis d'un taux d'intérêt réel négatif après impôt constitue un moyen extrêmement intéressant de disposer de liquidités.

- Les bonifications ont des coûts budgétaires élevés. Sur la base des règlements effectifs, le coût annuel s'élève à $\frac{1}{4}$ pour cent du PIB pour le portefeuille actuel de prêts, mais le coût total des engagements futurs, sur la base des droits constatés, représente environ $1\frac{1}{2}$ pour cent du PIB et continue de croître.
- Cette situation pourrait avoir des répercussions importantes sur l'évolution macroéconomique et l'action des pouvoirs publics. La forte augmentation du crédit aux ménages a déjà rendue négative l'épargne financière nette du secteur des ménages. Cela pourrait avoir des retombées également sur l'épargne nette du secteur privé dans son ensemble. En outre, les bonifications d'intérêts risquent d'influer sur l'évolution des prix des logements. Enfin, étant donné que le risque de taux d'intérêt est assumé par l'État, le système de bonification a tendance à éroser les effets de la politique monétaire.

Notes

1. Les cotisations sociales patronales et salariales, qui représentaient 64,5 pour cent du salaire en 1993, n'étaient plus que de 46 pour cent en 2003.
2. Le salaire minimum légal a été porté de 25 500 forints par mois en 2000 à 50 000 forints en 2002.
3. Le soutien financier du Fonds pour le marché du travail a été accordé aux employeurs pour lesquels la réduction de la cotisation sociale patronale appliquée en 2001 et 2002 ne compensait pas la hausse des coûts de main-d'œuvre résultant de l'augmentation du salaire minimum. Les sommes ont été distribuées à quelque 29 000 entreprises et 12 000 travailleurs indépendants. Sur le total, 18 pour cent ont été attribués à des travailleurs indépendants, 24 pour cent à des entreprises de moins de 20 salariés et 58 pour cent à des entreprises de plus de 20 salariés.
4. En 2000, 26,5 pour cent de la population recevaient une pension de vieillesse ou de préretraite ou des indemnités d'invalidité (source : *bazdaságilés szociaális adattár*, 2001). Les principales autres catégories de pensions de sécurité sociale sont les pensions de veuve et d'orphelin.
5. Calcul effectué par l'OCDE à partir de données communiquées par KSH.
6. D'après les dernières prévisions démographiques établies par l'ONU, pour la période 2000-2005, l'espérance de vie à 60 ans est de 15 ans pour les hommes et de 20 ans pour les femmes. Bien qu'en diminution, la forte consommation de cigarettes et d'alcool, notamment parmi les hommes, continue de contribuer à une incidence relativement forte des maladies cardio-vasculaires. Les spécialistes estiment que la pollution de l'environnement et l'augmentation du stress provoqué par le changement de système depuis 1989 ont aussi contribué aux problèmes de santé.
7. D'après une étude de l'OCDE portant sur les régimes d'invalidité de 20 pays membres (n'incluant pas la Hongrie), la prestation d'invalidité moyenne représente environ 42 pour cent des salaires par habitant (OCDE, 2003a).
8. *Source* : Évaluation conjointe des priorités de la politique de l'emploi en Hongrie, réalisée par la Commission européenne et le gouvernement hongrois, 16 novembre 2001.
9. Le nombre de personnes d'âge actif recevant des prestations d'invalidité est passé de 412 000 en 1998 à 461 000 en 2002.
10. Le taux d'activité des femmes appartenant aux classes de forte activité, bien que légèrement supérieur à la moyenne OCDE en 2000, a fortement diminué en Hongrie ces deux dernières décennies, et de façon plus prononcée que dans les autres pays d'Europe centrale membres de l'OCDE. La baisse du taux d'activité des femmes a été un peu plus prononcée que celle du taux d'activité masculin au cours des années 90.
11. *Source* : Direction de l'éducation, OCDE.

12. Ces changements ont aussi été décrits de façon relativement détaillée dans de précédentes *Études*.
13. La prestation d'assistance chômage représentait en 2001 80 pour cent du minimum vieillesse, qui était égal à 18 000 forints par mois.
14. Les comparaisons internationales du ratio des prélèvements obligatoires au PIB sont sujettes à un certain nombre de réserves bien connues. Celles-ci tiennent notamment aux différences que l'on observe, d'un pays à un autre, dans le traitement fiscal des revenus de transfert et à des traditions différentes quant au soutien des ménages et de l'activité économique au moyen, respectivement, de crédits d'impôt et de subventions.
15. D'après une étude du FMI (Ligthart, 1999), les crédits d'impôt se traduisaient par une réduction de 10 pour cent de la base d'imposition. Depuis la parution de cette étude, le pourcentage a probablement augmenté du fait de l'institution d'un nouveau crédit d'impôt en faveur des salariés et de l'augmentation du crédit d'impôt au profit des familles.
16. Le taux applicable aux dividendes distribués par des sociétés résidentes et n'excédant pas 30 pour cent du capital de la société est de 20 pour cent, et le reste du dividende est imposé à 35 pour cent. Les dividendes versés par des sociétés non résidentes dont l'État de résidence a conclu une convention fiscale avec la Hongrie sont exonérés de la retenue à la source.
17. Les cotisations patronales et salariales sont respectivement de 18 et 8.5 pour cent.
18. La réglementation en vigueur exige des remboursements continus de principal. S'il est décidé de n'exonérer que les paiements d'intérêts (à l'exclusion du capital), cette obligation ne permettra pas de monter des prêts hypothécaires conçus pour ne générer que des intérêts durant la période d'hypothèque, avec remboursement du capital en fin de période.
19. Pour de plus amples détails, voir par exemple le tableau 5 de la publication intitulée « Les impôts sur les salaires », édition 2001/2002.
20. Le niveau de salaire estimé de l'ouvrier moyen est de l'ordre de 2½ fois le salaire minimum.
21. Au milieu des années 90, l'impôt sur la propriété représentait 0.15 pour cent du PIB en Hongrie, contre 0.55 pour cent dans les pays d'Europe centrale et 0.92 pour cent dans l'Union européenne (Paugam et Maurer, 2001).
22. *Source* : Ministère des Finances de la Hongrie.
23. D'après Dethier et John (1998), l'imposition des revenus du capital a été modifiée pratiquement chaque année et la politique fiscale hongroise a souvent été critiquée en raison de la fréquence des réformes et de leur caractère circonstanciel.
24. Hungary AM, 12 août 2003.
25. Des régions comme Budapest peuvent se permettre de prélever une taxe locale de 2 pour cent car elles offrent des avantages compensatoires aux entreprises, alors que ce sont les régions les plus pauvres qui auraient le plus besoin de ces recettes pour réduire leur désavantage concurrentiel.
26. Seuls 52 pour cent des biens et services étaient soumis au taux normal en 1998 (OCDE, 2000).
27. Ces nouvelles règles ne s'appliquent pas rétroactivement à janvier 2001, contrairement à ce qui avait été envisagé initialement par la Commission. En outre, la proposition tendant à ce que la Hongrie s'aligne sur la politique de l'Union européenne en

- accordant des avantages fiscaux proportionnels au montant de l'investissement, et non pour une période donnée, n'a pas été suivie.
28. Les sociétés offshore dont 50 pour cent au moins des effectifs sont de nationalité hongroise ont été assujetties à un taux d'impôt sur les sociétés de 3 pour cent.
 29. Cette standardisation des procédures d'évaluation dans l'optique coûts-avantages est indispensable pour les demandes d'aide auprès de l'UE.
 30. L'Autorité de supervision financière a son propre budget et est juridiquement indépendante, le pouvoir de légiférer en matière de règles prudentielles demeurant la prérogative du ministère des Finances.
 31. Seules une cinquantaine de sociétés sont inscrites à la Bourse de Budapest, et la capitalisation totale ne représente pas plus de 20 pour cent du PIB. Le marché boursier a connu une embellie temporaire pendant la seconde moitié des années 90, avec la privatisation des entreprises d'État, mais un grand nombre d'entreprises ont ensuite été rayées de la cote.
 32. En 2000, des sociétés étrangères détenaient des participations majoritaires dans 33 banques sur 42.
 33. En Hongrie, trois banques spécialisées dans le crédit hypothécaire détiennent le monopole de l'émission de titres hypothécaires. Une fois mis en place le cadre réglementaire nécessaire, deux établissements de ce type ont été créés, appartenant chacun à des banques commerciales locales. En outre, la banque de crédit hypothécaire SHB (Banque de crédit foncier et de crédit hypothécaire), qui appartenait auparavant à l'État, peut délivrer des titres hypothécaires ; elle a été privatisée durant l'automne 2003. D'après la Banque centrale, il ne serait pas souhaitable d'autoriser des banques commerciales à émettre des titres hypothécaires dans un proche avenir. Il semble préférable de réserver ce privilège à un petit nombre d'établissements spécialisés, car cette solution favorise la transparence, facilite le contrôle réglementaire et contribue à accroître la liquidité du marché (Vas-Nagy, 2002).
 34. En outre, des bonifications d'intérêts dites supplémentaires s'appliquent aux crédits au logement consentis par tout établissement de crédit, à condition que l'emprunteur remplisse certaines conditions plus strictes.
 35. Par ailleurs, un grand nombre (une trentaine) de programmes de subventions en faveur du logement sont inscrits au budget de l'administration centrale, d'où la grande complexité du système. Il s'agit notamment d'aides attribuées aux collectivités locales dans le but d'encourager la construction de logements locatifs. Il est particulièrement paradoxal que de jeunes couples (moins de 35 ans) puissent bénéficier d'aides « anticipées » pour un logement social à condition de s'engager à avoir au moins deux enfants dans les trois à six années à venir.

Bibliographie

- Balás, G. et J. Hegedüs (2003), « Local Self-Government and Decentralization in Hungary » [[www.fes.hr/pdf/Local %20Self %20Government/03.pdf](http://www.fes.hr/pdf/Local%20Self%20Government/03.pdf)].
- Csongor, A., G. R. Lukács, et N. O'Higgins (2003), « Labour Market Programmes for the Roma in Hungary », Fondation hongroise pour l'autonomie, Bureau sous-régional de l'OIT pour l'Europe centrale et orientale et PNUD [www.ilo-ceet.hu/download/roma_labour_market.pdf].
- Dethier, J.J. et C. John (1998), « The Taxation of Capital Income in Hungary and the European Union », World Bank Country Economic Development Paper n° 1903.
- Fazekas, K. (2002), « Local Government Practices of Providing Income Support and Public Works for the Working Age Unemployed », dans Fazekas et Koltay (dir. pub.), *The Hungarian Labour Market*, Institut d'économie de l'Académie des sciences, Fondation hongroise pour l'emploi, Budapest.
- Institut hongrois d'analyse économique, (2002) *State of Small and Medium-Sized Business in Hungary*, Rapport annuel, Institut hongrois d'analyse économique.
- Jaumotte, F. (2003), « Female Labour Force Participation. Past Trends and Main Determinants in OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 376.
- Joumard, I. (2001), « Tax systems in European Union Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 301, juin [www.oecd.org/dataoecd/4/7/1897173.pdf].
- Kertesi, G. et J. Köllö, « Labour Demand with Heterogeneous Labour Inputs after the Transition in Hungary, 1992-1999 – and the Potential Consequences of the Increase of Minimum Wage in 2001 and 2002 », *Budapest Working Papers on the Labour Market* n° 2002/5, Académie des sciences de Hongrie.
- Köllö, J. (2002), « Wage-setting Practices: Some Indirect Observations », dans Fazekas et Koltay (dir. pub.), *The Hungarian Labour Market*, Institut d'économie de l'Académie des sciences de Hongrie, Fondation hongroise pour l'emploi, Budapest.
- Koltay, J. (2002), « Wage Setting: Institutions and Practices », dans Fazekas et Koltay (dir. pub.), *The Hungarian Labour Market*, Institut d'économie de l'Académie des sciences, Fondation hongroise pour l'emploi, Budapest.
- Lázár, G. (2002), « Targeting Income Support for the Unemployed », dans Fazekas et Koltay (dir. pub.), *The Hungarian Labour Market*, Institut d'économie de l'Académie des sciences, Fondation hongroise pour l'emploi, Budapest.
- Lighthart, J. (1999), « Tax Reform in Hungary », in « Hungary : Selected Issues », IMF Staff Country Report n° 99/27.
- OCDE (2000), *Études économiques de l'OCDE – Hongrie*, Paris.

- OCDE (2002a), *Études économiques de l'OCDE – Hongrie*, Paris
- OCDE (2002b), *Prestations et salaires : Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2003a), *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, Paris.
- OCDE (2003b) *Perspectives de l'investissement international*, Paris.
- Paugam, A. et R. Maurer (2001), « Reform toward *ad valorem* Property Tax in Transition Economies: Fiscal and Land Use Benefits », communication présentée à l'atelier de travail des 23-24 juin de la Banque mondiale sur les innovations dans le domaine de la mobilisation des recettes locales [www1.worldbank.org/publicsector/DecentralizationSubNationalEconomics/June2003Seminar/paugam.pdf].
- Semjén A. (2001), « Az adóadminisztráció eredményessége és a rejtett gazdaság » (L'efficacité de l'administration des impôts et l'économie souterraine), *Közgazdasági Szemle*, vol. XLVIII. pp. 219-243 [www.kszemle.hu/tartalom/cikk.php?id=376].
- Semjén, A. et I. J. Tóth (2002), « Unofficial Economic Activities and Fiscal Discipline in Hungary », *Document de travail de l'Institut d'économie*, n° 2002/11, Académie des sciences de Hongrie.
- Vas-Nagy, E. (2002), « The risks and institutional structure of housing finance » dans Banque nationale hongroise (2002), *Report on Financial Stability*, décembre, Budapest.

4. Concurrence sur les marchés de produits et performance économique

Introduction

La mise en place de marchés concurrentiels a été l'une des pierres angulaires de la politique structurelle menée par la Hongrie au cours de la dernière décennie, parallèlement à des mesures destinées à attirer l'investissement étranger dans certains secteurs. Sur les plans de la privatisation, du droit de la concurrence, de la réglementation sectorielle, des subventions et des marchés publics, l'approche retenue en matière de concurrence est aujourd'hui assez comparable, à de nombreux égards, à celle que l'on observe dans beaucoup de pays de l'OCDE. Cependant, des mutations structurelles aussi rapides ont inévitablement tendance à marginaliser certains secteurs de l'économie. De fait, on peut dire qu'il existe aujourd'hui en Hongrie une économie à deux vitesses avec, d'un côté, un secteur exportateur très concurrentiel et technologiquement avancé, essentiellement sous contrôle étranger, et de l'autre, un grand nombre d'entreprises manufacturières et de services relativement petites, peu productives et appartenant à des capitaux locaux, qui ont été moins exposées à la concurrence au cours du processus de transition. En outre, s'agissant des industries de réseau, d'importants efforts sont encore nécessaires pour mettre en place des marchés concurrentiels dans les domaines de l'électricité, du gaz et des télécommunications, la libéralisation des services ferroviaires et postaux a tout juste commencé. La plus grande partie des mesures prescrites en vue de l'adhésion de la Hongrie à l'UE ayant été prises, les autorités peuvent désormais concentrer leur attention sur un certain nombre de questions fondamentales auxquelles il importe d'apporter une réponse afin que le niveau de vie continue de se rapprocher de celui des grands pays de l'OCDE.

Ce chapitre présente tout d'abord une description des principales caractéristiques des marchés de produits en Hongrie et une estimation des effets macroéconomiques potentiels d'une poursuite de la réforme réglementaire. Suivent une évaluation de la législation en matière de concurrence et de sa mise en œuvre, ainsi qu'une analyse de la politique réglementaire secteur

par secteur. La dernière section formule une série de recommandations à l'intention des pouvoirs publics.

Principales caractéristiques des marchés de produits en Hongrie

Évaluation de la transition

Avant l'effondrement de l'Union soviétique, le système de production de la Hongrie était relativement plus axé sur le marché que ceux des autres pays de l'Est. Très tôt, des mesures avaient été prises pour mettre en place certains mécanismes de marché dans le secteur des entreprises, même si les installations de production restaient entre les mains de l'État et étaient soumises à une planification centralisée. Par ailleurs, une grande partie de l'économie était en général isolée des marchés mondiaux car les échanges avaient lieu principalement avec des pays du CAEM. Depuis la disparition de l'Union soviétique et la transformation du système politique, la Hongrie a accompli des progrès considérables dans la mise en place d'une structure de production axée sur le marché. Dans le secteur manufacturier et les services, les entreprises d'État ont été largement privatisées et fonctionnent désormais selon les règles normales du marché. Quant aux industries de réseau, les premières dispositions ont été prises pour les ouvrir à la concurrence. À de nombreux égards, y compris dans le domaine de la concurrence, la politique menée par la Hongrie est aujourd'hui comparable à celle de la plupart des autres pays de l'OCDE. De plus, l'économie hongroise a connu une période de forte croissance et continue de se rapprocher des autres pays membres (tableau 4.1).

Indicateurs de concurrence

Un certain nombre d'indicateurs généraux du degré de concurrence sont utilisés dans les comparaisons internationales. Il convient de souligner que ces indicateurs sont relativement imprécis et qu'ils peuvent se prêter à diverses interprétations. Par exemple, les marges entre les prix et les coûts peuvent être trompeuses car la possibilité d'imposer des prix, conférée par le pouvoir de marché, peut s'accompagner d'un phénomène de dilution des rentes, aboutissant à des marges normales mais à une rémunération élevée des facteurs de production. Néanmoins, pris ensemble, ces indicateurs peuvent fournir des informations utiles ou mettre en évidence certains domaines dans lesquels une analyse plus poussée serait justifiée¹. Dans le cas de la Hongrie, aucun des indicateurs ne donne à penser que le niveau de la concurrence est systématiquement inférieur à ce qu'il est dans les autres pays de l'OCDE.

- Les marges estimées entre les prix et les coûts ne sont pas sensiblement supérieures à la moyenne observée dans les autres pays de l'OCDE dans la plupart des branches d'activité (voir le graphique 4.1), si

Tableau 4.1. **Production, emploi et productivité**
Moyenne 1990-2000, comparaison internationale

	Hongrie ¹	Autriche	France	Royaume- Uni	États-Unis	Japon
Décomposition de la croissance						
Croissance moyenne du PIB	2.3	2.5	1.9	2.2	3.1	1.8
<i>Dont :</i>						
Productivité	4.2	2.1	1.3	1.8	1.7	1.3
Emploi	-1.9	0.4	0.7	0.4	1.3	0.5
<i>Dont :</i>						
Chômage ²	-0.4	-0.1	0.0	0.1	0.1	-0.2
Main-d'œuvre	-1.5	0.5	0.7	0.3	1.2	0.7
Démographie ³		0.3	1.0	0.4	1.0	1.1
Taux d'activité ⁴		0.2	-0.3	-0.2	0.2	-0.4
<i>Croissance de la productivité du travail dans certains secteurs</i>						
Industries manufacturières	4.6	4.2	3.5	2.4	3.8	2.3
Électricité, gaz et eau	2.5	2.9	3.9	8.5	2.5	2.6
Construction	1.7	2.3	-0.4	2.5	0.1	-1.9
Distribution, hôtels et restaurants	1.4	1.1	0.7	1.4	3.2	1.4
Transport et communications	5.3	2.1	3.0	4.3	2.8	0.6
<i>Pour mémoire :</i>						
Croissance de la PMF ⁵		1.5	1.1	1.0	1.3	2.3
PIB par habitant ⁶	37	78	74	72	100	75
PIB par heure ouvrée ⁶	27	102	109	85	100	76

1. 1992-2000.

2. Un signe positif indique que le chômage a baissé et a contribué à stimuler la croissance de la production.

3. La contribution de la démographie comprend les variations de la taille et de la composition par âge de la population d'âge actif.

4. Mesure l'effet des variations des taux d'activité spécifiques de l'âge.

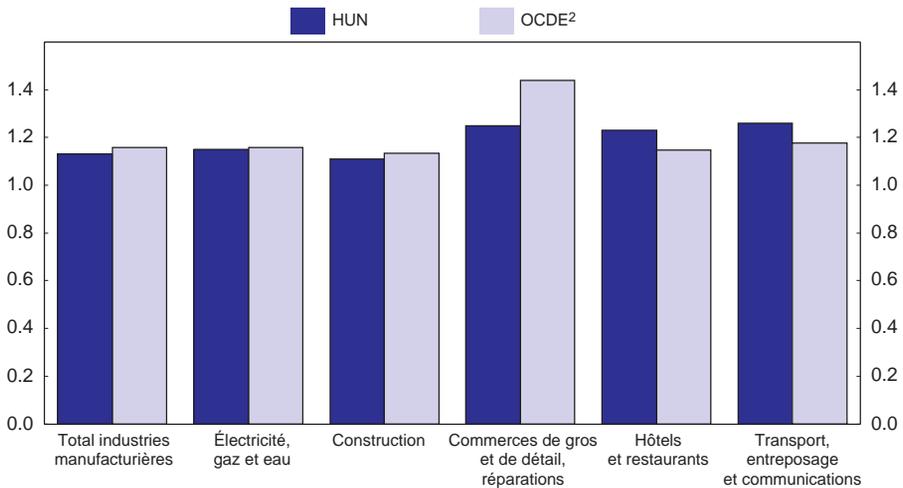
5. Secteur des entreprises.

6. Niveaux de 2001 en termes de PPA, États-Unis = 100.

Source : OCDE, Eurostat.

bien que les rentes de monopole ne semblent pas très répandues². Certaines réserves s'imposent néanmoins. Par exemple, il est probable que la faiblesse des marges observées dans les secteurs de l'électricité, du gaz et de l'eau reflète non pas une concurrence intense, mais l'intervention des pouvoirs publics qui maintient les tarifs domestiques à un bas niveau.

- Les indices de concentration sont généralement faibles, reflétant la petite taille des entreprises. Font exception les secteurs où la plupart des entreprises ont largement fait appel à l'investissement direct étranger ou dans lesquels les anciennes entreprises d'État occupent encore une place prédominante (le développement du secteur financé par l'IDE est analysé au premier chapitre, tandis que les industries de réseau font l'objet d'une section distincte du présent chapitre). Il semblerait

Graphique 4.1. Marges par secteur d'activité¹

1. Marges sectorielles estimées, entre 1981 et la dernière année disponible. Pour la Hongrie, la période est 1991-2000.

2. Les données concernent la Belgique, le Canada, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Australie.

Source : OCDE (2003), base de données STAN.

toutefois que certaines barrières à l'entrée existent au niveau des petites et moyennes entreprises, les taux de création de nouvelles entreprises étant relativement faibles.

- L'intensité des exportations et la pénétration des importations sont parmi les plus élevées de la zone OCDE (Nicoletti *et al.*, 2003), même si l'on procède à des comparaisons par branche d'activité (voir le tableau 4.2), ce qui donne à penser que, globalement, la Hongrie ne protège pas son industrie nationale contre la concurrence. Si les activités de réexportation donnent peut-être une impression excessive d'ouverture aux échanges internationaux, l'orientation généralement libérale de la politique commerciale hongroise montre qu'aucun problème majeur ne se pose à cet égard. Par exemple, la Hongrie n'impose actuellement aucune restriction aux importations parallèles en vertu du principe de « l'épuisement international »³.
- La comparaison du niveau global des prix avec celui des autres pays constitue un autre indicateur du degré de concurrence. Compte tenu du PIB par habitant, cette comparaison ne met en évidence aucun problème particulier⁴. De fait, la Hongrie, comme certains autres pays en transition (Pologne, République tchèque et Slovaquie), a des prix relativement bas,

Tableau 4.2. **Pénétration des importations dans les industries manufacturières**
 Importations en pourcentage de la somme de la production et des importations,
 dernière année disponible¹

	Code CITI Rev.3	Hongrie	Zone euro ²		États-Unis	Japon
			Total	Hormis les importations intrazone		
Total industries manufacturières	15-37	42	29	17	20	9
Industries segmentées, forte intensité de R-D		46	38	23	28	9
Produits chimiques	24	51	36	19	17	9
<i>Dont</i> : Produits pharmaceutiques	2 423	..	..	..	16	8
Machines de bureau, machines comptables, traitement de l'information	30	46	74	66	47	21
Machines et appareils électriques, n.c.a. ³	31	35	29	18	35	9
Équipements et appareils de radio, télévision et communication		59	48	39	31	11
Véhicules à moteur, remorques et semi-remorques	34	39	31	13	32	3
Autre matériel de transport	35-351	..	..	..	19	28
Industries fragmentées, forte intensité de R-D		61	30	19	23	9
Instruments médicaux, de précision et d'optique	33	62	42	32	18	30
Machines et matériel, n.c.a. ³	29	65	28	16	21	5
Meubles ; activités de fabrication, n.c.a. ³	36	45	28	20	35	8
Industries segmentées, faible intensité de R-D		24	24	12	11	9
Coke, produits pétroliers raffinés et combustibles nucléaires	23	13	22	12	17	11
Produits métallurgiques de base	27	44	36	21	20	7
Construction et réparation de navires	351	..	..	..	6	1
Articles en caoutchouc et en matières plastiques	25	48	24	11	11	3
Produits alimentaires, boissons et tabacs	15-16	10	18	7	6	10
Industries fragmentées, faible intensité de R-D		41	21	12	15	10
Textiles	17	63	32	19	25	29
Articles d'habillement, préparation et teinture de fourrures	18	33	39	32	51	26
Cuir, articles en cuir et chaussures	19	64	37	26	73	51
Bois et articles en bois et en liège	20	31	19	12	12	24
Pâtes, papier et articles en papier	21	52	28	14	10	5
Imprimerie et édition	22	17	8	3	2	2
Autres produits minéraux non métalliques	26	30	13	5	13	4
Ouvrages en métaux, sauf machines et matériel	28	39	13	6	8	3

1. 2000 pour la Hongrie, la zone euro et le Japon, 2001 pour les États-Unis.

2. Calculé à l'aide des données 1999 pour le Portugal, et à l'exclusion de l'Irlande et du Luxembourg.

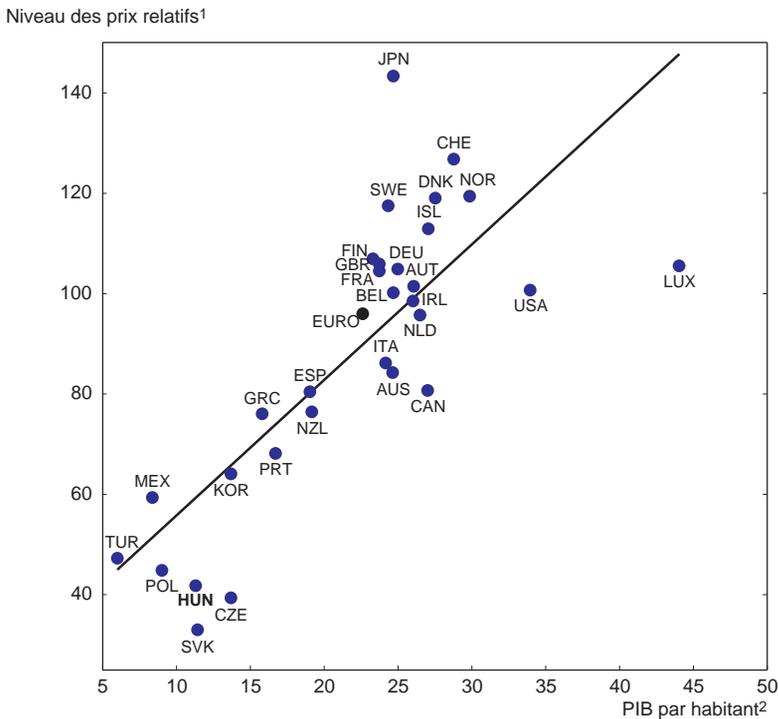
3. N.c.a. : non classés ailleurs.

Source : OCDE, bases de données STAN et ITCS, avril 2003 ; calculs de l'OCDE.

même si l'on tient compte du faible pouvoir d'achat (en d'autres termes, la Hongrie se situe en dessous de la ligne de régression tracée dans le graphique 4.2). Cela étant, le faible niveau des prix peut aussi s'expliquer, par exemple, par des différences de fiscalité indirecte ou par des différences non mesurées de qualité des biens et services.

À en juger par des indicateurs classiques reflétant la capacité de développement à long terme de producteurs nationaux compétitifs (et capables de faire face à la concurrence internationale) grâce à l'activité de R-D, certaines améliorations seraient sans doute possibles. Les dépenses totales de R-D – 0.8 pour cent du PIB – sont nettement inférieures à la moyenne OCDE et la Hongrie demeure l'un des pays les plus mal classés de la zone OCDE pour ce qui est de l'activité de R-D (OCDE, 2003a). La R-D privée ne représentait encore que 0.3 pour cent du PIB en 2000, contre 1.4 pour cent pour l'ensemble de la zone OCDE. Dans le secteur

Graphique 4.2. Niveaux relatifs des prix et PIB par habitant dans les pays de l'OCDE 1999



1. Parités de pouvoir d'achat (PPA) divisées par le taux de change, OCDE = 100.

2. En milliers de dollars des États-Unis, convertis à l'aide des PPA.

Source : OCDE.

manufacturier, cette différence s'explique en partie par la taille relativement petite du secteur de haute technologie et par le nombre important de petites et moyennes entreprises. Étant donné qu'un rattrapage encore important reste possible grâce à l'importation de technologies, un très faible niveau de R-D à l'échelle nationale ne constitue sans doute pas un problème. Cependant, il pourrait le devenir si le manque de R-D tenait à une insuffisance des efforts de recherche destinés à adapter les technologies et techniques importées aux systèmes de production et au marché hongrois. De fait, des analyses internationales conduisent à penser qu'il existe une corrélation nettement positive entre la R-D locale et la capacité d'adapter avec succès des innovations technologiques venues de l'étranger.

Bien que la Hongrie soit assez fortement spécialisée dans la fabrication de produits TIC, la pénétration des TIC au niveau national est relativement faible. En 2000, la valeur ajoutée dans le secteur des TIC représentait plus de 10 pour cent de la valeur ajoutée totale du secteur des entreprises, la Hongrie se classant ainsi parmi les dix premiers pays de l'OCDE à cet égard. Les entreprises multinationales représentent 70 pour cent du marché intérieur des services de TI, mais de grandes entreprises hongroises et des PME novatrices y occupent aussi une place importante. Cependant, la pénétration de la téléphonie fixe et de l'Internet est plus limitée que dans les autres pays de l'OCDE, tandis que la pénétration des mobiles est très forte (plus de 70 pour cent). Le taux de pénétration de l'Internet a été particulièrement faible, en raison notamment du prix relatif des ordinateurs et des coûts d'accès. Cependant, un processus de hausse est désormais enclenché. D'autres indicateurs concernant les TIC sont plus encourageants. D'après une étude réalisée par le *Financial Times* (2001) à l'aide de données de l'OCDE concernant la capacité des pays à se doter d'une économie à forte intensité de connaissances, la Hongrie se classait au sixième rang des pays de l'OCDE. La volonté du gouvernement de développer les TI s'est traduite en 2002 par la création d'un ministère des Technologies de l'Information et des Télécommunications. Ce ministère a déjà pris un certain nombre de mesures, notamment dans le but de sensibiliser le public à l'Internet et d'accroître en particulier la pénétration de l'Internet à large bande.

Le secteur financé par l'IDE

La croissance économique soutenue que la Hongrie a connue à partir du milieu des années 90 a été due principalement au développement d'un secteur manufacturier exportateur, financé par l'IDE, dont l'activité est concentrée sur la production de composants et leur assemblage en vue de leur utilisation dans des chaînes de production situées dans des États membres de l'Union européenne. La production industrielle annuelle a augmenté au cours des années 90 et la part des industries manufacturières dans la production brute a dépassé 40 pour cent en 2000.

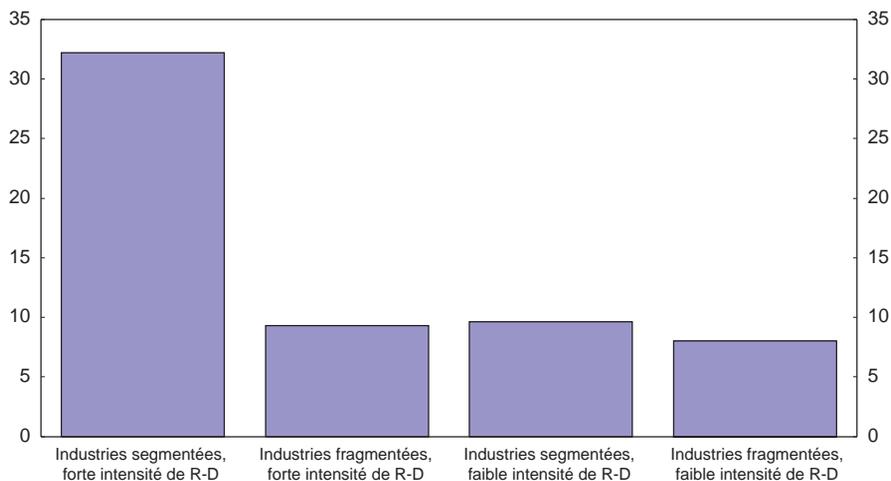
Il est généralement admis que les investissements directs de l'étranger ont des effets positifs : ils exposent les entreprises locales appartenant à la même branche à de nouveaux concurrents, permettent aux nouvelles technologies et techniques de se diffuser dans l'économie et renforcent les liaisons internationales et l'accès au marché. Les mécanismes précis en jeu dans le cas de la Hongrie et l'importance des avantages qu'ils procurent sont difficiles à déterminer. Étant donné qu'en règle générale les entreprises étrangères n'exercent pas leurs activités sur les mêmes marchés de produits que les entreprises locales, l'IDE n'a pas d'effets directs très prononcés sur la concurrence⁵. Il semblerait plutôt que les entreprises étrangères renforcent indirectement la concurrence. Par exemple, en sous-traitant certaines tâches à des entreprises hongroises, elles contribuent probablement à stimuler la concurrence au niveau local. En outre, certains indices témoignent également de retombées plus complexes⁶. Néanmoins, les effets positifs de l'IDE se limitent à certaines branches d'activité et certaines régions, notamment l'ouest du pays⁷.

Compte tenu du ralentissement récent des entrées d'IDE en Hongrie, ces retombées pourraient s'amenuiser. D'un autre côté, des entreprises existantes financées par l'IDE pourraient encore avoir des effets positifs. En outre, l'IDE n'est pas la seule source d'externalités en termes de technologie et de savoir-faire. L'adhésion à l'Union européenne, en particulier, va probablement entraîner un approfondissement des relations économiques entre la Hongrie et les autres pays. Cela étant, comme la transmission de la technologie et du savoir-faire n'est pas automatique, les autorités devront veiller à ce que les politiques internes favorisent au maximum ces processus dynamiques de rattrapage.

Le secteur intérieur

L'intégration limitée des entreprises hongroises dans la chaîne de production financée par l'IDE a contribué à « marginaliser » des pans importants de l'économie. La forte dispersion régionale et sectorielle du PIB par habitant en témoigne d'une manière générale (voir le premier chapitre). En outre, dans certains secteurs de services (où l'IDE n'est généralement pas présent), les gains de productivité sont faibles. Par exemple, dans la distribution, l'hôtellerie et la restauration, ils n'ont été que de 1½ pour cent environ, chiffre à peu près comparable à celui enregistré au Royaume-Uni, par exemple (tableau 4.1). A ce rythme, la productivité ne rattrapera que lentement, au mieux, les niveaux observés dans les autres pays. Par ailleurs, les marges constatées dans les secteurs de services sont sensiblement supérieures à celles du secteur manufacturier, où l'IDE est concentré (graphique 4.1). Le contraste entre les activités de production financées par l'IDE et les activités financées localement est également manifeste dans le graphique 4.3, où le secteur « segmenté, à forte intensité de R-D », largement sous contrôle étranger, affiche une productivité beaucoup plus élevée que les autres catégories d'activités manufacturières.

Graphique 4.3. Productivité moyenne du travail



Source : OCDE, 2003, base de données STAN.

La petite taille des entreprises est un autre indice du faible degré de développement des entreprises locales en Hongrie. Par exemple, plus de 60 pour cent des entreprises sont des entreprises individuelles, contre une moyenne de 50 pour cent dans l'UE, tandis que 0.7 pour cent seulement des entreprises comptent plus de 50 salariés, contre 0.8 pour cent dans l'Union européenne (ministère de l'Économie et des Transports, 2002). Les statistiques révèlent que le taux de création d'entreprises, sur la période 1995-1998, a été l'un des plus faibles enregistrés dans les 10 pays d'Europe centrale, mais qu'il a augmenté depuis (Eurostat, 2002).

Les autorités sont conscientes de la nécessité d'améliorer les performances des entreprises locales. Un certain nombre de mesures, comme l'octroi de subventions aux entreprises, ont été prises en ce sens dans le cadre du plan *Szechenyi* et le programme « Smart Hungary », plus récent, vise aussi à soutenir les entreprises hongroises. Cependant, les subventions directes qui isolent les entreprises des pressions concurrentielles ne sont pas vraiment le meilleur moyen d'améliorer durablement leurs performances. À ce jour, les aides financières accordées dans le cadre de ces programmes n'ont pas été étroitement liées aux performances, puisqu'elles ont généralement pris la forme de subventions directes. Des dispositions sont également prises pour améliorer l'utilisation des crédits bonifiés. Les autorités devraient examiner avec soin s'il s'agit là d'un moyen efficace de promouvoir le développement d'entreprises capables de rester durablement compétitives (voir le chapitre 3).

Infrastructure

Malgré les investissements récents, le système de transport est encore loin d'être optimal. En particulier, la fragmentation et la faible densité du réseau autoroutier font sans doute obstacle au développement des marchés, limitant l'accès et réduisant ainsi les pressions concurrentielles. L'un des secteurs qui en souffrent le plus est sans doute celui du commerce de détail, où la faible densité de liaisons routières rapides permet peut-être la persistance d'un pouvoir de marché local. Des évaluations internationales mettent elles aussi en évidence les problèmes d'infrastructure. Par exemple, selon une étude réalisée par l'OCDE, l'infrastructure de la Hongrie est très médiocre en comparaison des autres pays (Nicoletti *et al.*, 2003). De même, d'après la Commission européenne, l'infrastructure de transport dans l'ensemble de la région d'Europe centrale, notamment dans les zones rurales isolées, est très en retard sur celle de l'Europe occidentale (Commission européenne, 2000). Même les réseaux routiers régionaux en projet auront une densité moins élevée qu'en Europe occidentale. Les régions de la Hongrie ont particulièrement besoin de bons réseaux de transport les reliant à Budapest, qui est elle-même bien connectée avec le reste de l'Europe. Les régions du sud-ouest et du nord-est sont mal desservies, mais le problème devrait être atténué avec l'achèvement des premiers éléments d'un programme récent de construction routière (voir le chapitre 3).

Évaluation de l'incidence potentielle de la réforme

Bien que les voies par lesquelles la réforme de la réglementation influe sur la performance économique soient complexes, des calculs peuvent être effectués qui donnent au moins une indication approximative de l'incidence des réformes. L'annexe D montre les résultats d'un simple exercice réalisé à partir d'hypothèses concernant l'incidence économique quantitative des réformes sur les marges prix-coûts, l'efficacité productive et la performance. Dans cet exercice, on suppose que les gains d'efficacité au niveau du capital sont très peu importants dans le secteur des transports et les services postaux car le volume des investissements à réaliser annule probablement les gains d'efficacité dans le capital existant. Les calculs étant fondés sur un réalignement de la pratique sur les normes internationales et non pas sur la meilleure pratique, ils sont plutôt conservateurs. Sur la base de cette approche, l'annexe D présente des estimations des effets des réformes dans les industries de réseau, la distribution, les services professionnels et les services communautaires. Il en ressort que la réforme de la réglementation dans ces secteurs pourrait accroître de 6-7 pour cent la productivité totale du travail et réduire les prix à la production de quelque 4-6 pour cent.

L'OCDE a jusqu'ici porté un jugement globalement positif sur la législation hongroise en matière de concurrence et son application, soulignant que de

nombreux aspects du droit pertinent et de sa mise en œuvre soutiennent favorablement la comparaison avec ceux d'autres pays de l'OCDE. En outre, les autorités se sont montrées disposées à étudier les domaines dans lesquels de nouvelles améliorations seraient possibles. Il semble néanmoins nécessaire de voir comment certaines procédures et organisations pourraient être réformées de façon à libérer des ressources et à donner à l'autorité de la concurrence davantage de moyens pour établir ses priorités et renforcer l'efficacité de la politique de concurrence.

Structure et cadre institutionnel

La législation hongroise en matière de concurrence est mise en œuvre par une autorité indépendante, le *Gazdasági Versenyhivatal* (GVH)⁸. Son indépendance en matière de concurrence est d'autant plus grande qu'il existe une stricte séparation entre l'organe de décision (Conseil de la concurrence, *Versenytanács*) et les fonctions d'investigation⁹. En 2002, le Conseil de la concurrence a rendu des décisions dans 174 affaires concernant le contrôle de la concurrence et des amendes ont été infligées dans 33 cas. Les ressources du GVH sont généralement jugées suffisantes¹⁰. Cependant, l'adhésion à l'Union européenne et, surtout, la décentralisation de la mise en œuvre du droit de la concurrence européen pourraient se traduire par une augmentation de la charge de travail. Les décisions du Conseil de la concurrence peuvent faire l'objet de recours devant les tribunaux, à savoir le Tribunal métropolitain de Budapest, puis la Cour suprême. La procédure de recours est longue, et peut prendre plusieurs années. Il faudrait envisager des mesures appropriées pour accélérer les procédures de recours¹¹. Néanmoins, environ 50 pour cent des infractions au droit de la concurrence font l'objet de recours, ce qui donne à penser que le contrôle exercé par le GVH est efficace aux yeux des parties intéressées¹². En 2002, trois décisions seulement ont été annulées par le Tribunal, tandis que les amendes ont été réduites dans cinq cas. Dans cinq autres cas, le Tribunal a annulé la décision du GVH et ordonné l'ouverture d'une nouvelle procédure.

En plus des questions de concurrence, le GVH est saisi de certains cas de fraude à la consommation (qui ont représenté en 2002 près d'un tiers de sa charge de travail liée à des litiges). Un représentant du GVH siège au Conseil des marchés publics¹³. En outre, la coopération entre le GVH et les autorités réglementaires (Office hongrois de l'énergie, Autorité des communications, Commission d'arbitrage des communications et Autorité de supervision financière) a été institutionnalisée. Il a été envisagé de confier à un autre organisme public les travaux du GVH concernant la fraude à la consommation, afin de lui permettre de se concentrer davantage sur la mise en œuvre du droit de la concurrence¹⁴. Tout bien considéré, les compétences particulières du GVH dans certains domaines incitent cependant à penser que ces activités devraient continuer à relever de ses

attributions¹⁵. Par ailleurs, il convient de noter que plusieurs autres pays membres de l'OCDE confient à la fois la responsabilité de la protection des consommateurs et celle de l'application du droit de la concurrence à l'autorité de la concurrence. Si les travaux concernant la fraude à la consommation continuent de relever du GVH, il serait peut-être plus efficace de créer au sein de celui-ci un service spécialisé. Cela permettrait une plus grande spécialisation des services d'enquête et leur donnerait les moyens de mieux se concentrer sur les cas relevant de leurs domaines de compétence respectifs.

Principaux aspects de la législation en matière de concurrence

Règles de fond

Les règles de fond en matière de concurrence, établies en 1984 et largement modifiées en 1990 et 1996, sont en général très voisines des dispositions du droit de la concurrence en vigueur dans l'Union européenne. Cependant, il serait sans doute souhaitable de modifier certains aspects des règles concernant les accords restrictifs, afin d'éviter toute ambiguïté lorsque les règles de l'Union européenne seront modifiées en 2004¹⁶. Considérant que les pratiques collusoires constituent un problème en Hongrie, le GVH a concentré son attention sur cette question. Certaines modifications intervenues en 2001 visaient en particulier à renforcer les règles et les moyens d'action à l'encontre des ententes injustifiables. Les moyens dont dispose le GVH pour enquêter sur des ententes présumées ont été renforcés, en particulier grâce à la possibilité de procéder à des inspections surprise. En outre, avant les révisions de 2001, tous les accords échappaient à la loi sur la concurrence si la part de marché totale représentée par l'ensemble des parties ne dépassait pas 10 pour cent. Cette exemption statutaire a été supprimée pour les accords entre concurrents qui comportent des restrictions injustifiables.

Champ d'application

Bien que la loi sur la concurrence s'applique en principe à tous les secteurs de l'économie, elle peut être supplantée par d'autres dispositions, dont certaines sont difficilement justifiables sur le plan économique. Le champ d'application de la loi sur la régulation des prix a été à juste titre réduit, puisqu'elle ne concerne plus désormais qu'un petit nombre de domaines comme les tarifs des services d'utilité publique et les tarifs de transport. Dans d'autres domaines, en revanche, notamment celui des produits pharmaceutiques, la réglementation fait obstacle à une concurrence par les prix au niveau du commerce de détail. Les réglementations limitant l'efficacité du droit de la concurrence sont encore très courantes dans les professions libérales, bien que le GVH soit parvenu dans une certaine mesure à y développer la concurrence. Par exemple, il a réussi à remettre en cause la pratique consistant à assimiler les « honoraires minimums recommandés », dans le cas des services médicaux, à des tarifs obligatoires¹⁷. Le GVH a aussi critiqué

une loi récente qui interdit aux détaillants de vendre certains produits agricoles à perte¹⁸. Il y a des domaines dans lesquels l'application de la loi sur la concurrence n'a pas été très efficace, notamment celui des services de télévision par câble qui représente, et de loin, le plus grand nombre de plaintes pour abus de position dominante. Les enquêtes menées à la suite de ces plaintes absorbent des ressources considérables, mais elles n'aboutissent que dans un petit nombre de cas, principalement parce qu'il est très difficile d'établir que des prix sont « abusifs » (excessifs)¹⁹. Cette situation pourrait s'améliorer avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les communications électroniques (prévue pour le 1^{er} janvier 2004). Cette loi, qui porte application de la directive européenne sur le service universel, définit des moyens d'action prévus par les instances européennes pour la supervision et la régulation ex ante des marchés de détail des télécommunications. Si les services de télévision par câble peuvent être considérés comme faisant partie des marchés de détail des télécommunications, le concept de « pouvoir de marché important » pourrait leur être appliqué. De la sorte, cette loi permettrait au GVH de mieux vérifier ex post que les câblo-opérateurs n'ont pas abusé de leur position dominante. Toutefois, il reste à prendre une décision définitive, en consultation avec la Commission européenne, sur le point de savoir si la télévision par câble peut être considérée comme un marché de détail aux fins de la loi sur les communications électroniques²⁰. Simultanément, les autorités devraient aussi chercher à déterminer les raisons pour lesquelles la concurrence est faible dans ce domaine et si certains aspects de la réglementation font obstacle à une concurrence plus intense dans la fourniture de programmes ou dans d'autres utilisations de ces réseaux. Par exemple, il semblerait que la télévision par satellite ne parvienne pas à concurrencer sérieusement la télévision par câble, en raison notamment d'un contenu local insuffisant.

Il convient de noter que le GVH a le pouvoir de contester des décisions anticoncurrentielles prises par d'autres organismes administratifs devant les tribunaux. Ce moyen d'action n'a été utilisé qu'une seule fois (le GVH a contesté avec succès la décision d'une commune de refuser une licence de taxi à un entrepreneur qui n'était pas résident de ladite commune), mais la simple menace de son utilisation a été efficace dans plusieurs cas. C'est ainsi, par exemple, que le GVH est intervenu lorsqu'une commune a promis à une chaîne de magasins de détail de ne pas délivrer de nouveaux permis de construction et d'exploitation à ses concurrents, et lorsqu'une autre commune, touristique, a essayé de s'opposer à l'entrée d'un nouveau prestataire de services qui avait l'intention d'installer un train touristique électrique²¹.

Mesures d'application

Des évolutions positives se sont produites en ce qui concerne la mise en œuvre de la réglementation. En 2001, le GVH a créé un service spécialisé dans le

domaine des ententes et a obtenu de nouveaux pouvoirs d'investigation²². Dans le cadre de l'intensification de la lutte contre les ententes, le GVH met actuellement sur pied une politique de clémence qui devrait largement s'inspirer des lignes directrices de l'Union européenne. En outre, le niveau des amendes a été sensiblement relevé. Des amendes pouvant représenter jusqu'à 10 pour cent du bénéfice annuel d'une entreprise, ce qui équivaut aux normes européennes, sont désormais possibles. Le montant total des amendes imposées a augmenté de 600 pour cent entre 2001 et 2002 (compte non tenu des résultats des procédures de recours). Cette augmentation met un terme à une « période de transition » de 12 ans, durant laquelle le GVH avait fait preuve de clémence à l'égard des infractions au droit de la concurrence afin de permettre aux entreprises de s'adapter au nouveau cadre juridique. Cependant, l'absence d'une politique bien définie en ce qui concerne les amendes, s'appuyant sur des facteurs objectifs susceptibles d'être examinés par les tribunaux, explique peut-être aussi en partie pourquoi le GVH a hésité à imposer de lourdes amendes²³. Des lignes directrices concernant la politique du GVH dans le domaine des amendes ont été élaborées. Les nouvelles amendes, plus élevées, n'ont pas encore été soumises à l'épreuve des tribunaux.

Il y aurait lieu d'envisager l'utilisation d'autres instruments d'application, notamment des sanctions à l'encontre des personnes physiques. De telles sanctions, qui peuvent se révéler très efficaces pour lutter *a priori* et *a posteriori* contre les ententes, peuvent aussi accroître l'efficacité des programmes de clémence. Cependant, il faudrait veiller à ce que les nouvelles sanctions ne nuisent pas à l'efficacité du cadre d'application actuel²⁴. De même, il faudrait envisager d'autoriser des personnes physiques à engager des poursuites devant les tribunaux nationaux lorsque le droit de la concurrence est en jeu²⁵. De telles procédures renforceraient les droits des particuliers et permettraient sans doute de dégager des ressources que le GVH pourrait consacrer à l'application de la législation. Elles permettraient peut-être aussi de réduire les conflits de compétence inutiles. En particulier, après l'adhésion de la Hongrie à l'UE, des actions individuelles pourront être engagées devant les tribunaux nationaux en vertu de la législation européenne. En l'absence de dispositions parallèles dans la législation hongroise, des conflits de compétence seront inévitables²⁶. La loi sur la concurrence en vigueur donne au GVH un moyen d'action intéressant et relativement exceptionnel, sous la forme d'une suspension pendant six mois des décisions concernant les affaires engagées à l'initiative du GVH. Le Conseil de la concurrence peut mettre un terme aux poursuites si l'infraction a cessé. Cette « période probatoire » vise à encourager les défendeurs à mettre un terme aux infractions mineures sans qu'une décision formelle soit nécessaire. La suspension des poursuites semble avoir été un instrument efficace, et en 2002 neuf affaires ont été conclues de cette manière.

Procédures

Certains aspects des procédures concernant le droit de la concurrence méritent une attention particulière. Malgré les réformes de 2001, de nouvelles améliorations seraient encore possibles en ce qui concerne la période d'examen des projets de fusion. Par exemple, il faut actuellement environ deux mois pour traiter des cas relativement simples²⁷. Les réformes de 2001 avaient aussi pour objet de rendre plus efficaces les procédures d'examen des projets de fusion. En particulier, elles ont autorisé des contacts préliminaires entre les services d'enquête et le Conseil de la concurrence afin de permettre à celui-ci de formuler un certain nombre de préconisations initiales²⁸. Cependant, il ne semble pas que ces réformes aient accéléré le processus d'examen, et d'autres options devraient être envisagées. Par exemple, les services saisis pourraient être tenus de présenter un rapport préliminaire (dans un délai de 3 semaines, par exemple) indiquant si une procédure doit être interrompue ou poursuivie. Le Conseil pourrait alors avoir l'obligation de rendre une décision sur la base de ce rapport dans un délai relativement court²⁹. Une révision des seuils de notification pourrait également être envisagée pour réduire le nombre de notifications et en accélérer l'examen³⁰.

Dans d'autres domaines, une plus grande souplesse dans l'application des délais d'examen semblerait souhaitable. À l'heure actuelle, un délai initial de 181 jours est applicable dans les enquêtes sur les ententes, ce délai pouvant être prolongé à deux reprises d'une durée de 180 jours. Le délai total d'examen a été suffisant jusqu'à présent pour les enquêtes sur les ententes. Si la fixation de délais rigoureux est généralement conforme à l'intérêt public, il n'en va pas souvent ainsi pour les ententes (car les enquêtes peuvent alors prendre beaucoup de temps, en particulier lorsque les affaires ont un caractère international). Par conséquent, le délai actuel pourrait être allongé ou, mieux encore, supprimé³¹. Dans d'autres domaines, les règles de procédure limitent de façon excessive la marge de manœuvre. En particulier, le respect du délai de 60 jours pour les décisions concernant des plaintes émanant de particuliers alourdit le coût déjà considérable des activités du GVH dans ce domaine. Un allongement de la période d'examen de ces plaintes permettrait au moins de mieux hiérarchiser la charge de travail. Une mesure plus efficace consisterait à donner au GVH plus de latitude pour ouvrir une enquête en bonne et due forme à la suite d'une plainte. Pour dissiper les craintes de voir cette réforme limiter la capacité des particuliers de chercher réparation lorsqu'ils sont lésés par un comportement anticoncurrentiel, on pourrait, comme évoqué plus haut, autoriser l'ouverture de procédures à l'initiative de particuliers.

Politique réglementaire

Grâce aux privatisations et aux réformes, la Hongrie a accompli des progrès considérables dans la voie d'une régulation optimale par le marché. Dans de

nombreux domaines, la privatisation est achevée ou presque. Le programme de privatisation s'est à nouveau accéléré après un ralentissement en 2002. La Société de privatisation et de gestion des biens de l'État (APV), qui détenait des participations dans 167 entreprises en décembre 2002, a vu son portefeuille réduit à 157 entreprises en décembre 2003. De même, le nombre d'unités dites « stratégiques », ne pouvant être cédées, a diminué de façon spectaculaire, passant de 93 à 23 en 2003. Dans les industries de réseau, les participations de l'État sont régulièrement réduites. Par exemple, la part de l'État dans la société de production et de distribution du gaz, Magyar Olaj-és Gázipari Rt (MOL), est tombée à 22.7 pour cent, et la vente d'une participation de 13 à 17 pour cent est en cours. Ces mesures vont dans le sens des recommandations formulées dans la dernière *Étude*.

Cependant, dans certains domaines importants, les progrès de la réforme ont été lents. Les opérateurs historiques ont conservé une position dominante dans les industries de réseau réformées, tandis que certaines autres industries de réseau (notamment les transports ferroviaires) n'ont pas encore fait l'objet de réformes importantes et relèvent d'entreprises appartenant intégralement à l'État. Dans les autres secteurs, on s'interroge sur les conséquences de la concurrence des grandes chaînes de distribution, et certains secteurs du commerce de détail, comme la vente de produits pharmaceutiques, sont sans doute encore trop réglementés. Par ailleurs, comme dans d'autres pays de la région, quelques règles et réglementations concernant les associations professionnelles limitent sérieusement la concurrence. Certaines de ces contraintes ont déjà commencé à être assouplies en vue de l'adhésion à l'UE et le développement du droit européen en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles les réduira encore.

L'orientation de certaines réformes est par ailleurs préoccupante. En particulier, des mesures ont été prises pour donner aux autorités les moyens juridiques de contrôler les prix sur la base des coûts, en lieu et place de mesures destinées à promouvoir la formation des prix par les mécanismes du marché. Dans un marché libéralisé, des prix élevés par rapport aux coûts doivent en principe permettre l'entrée de nouvelles entreprises et/ou l'expansion de l'offre, tandis que des prix bas doivent en principe entraîner une réduction de l'offre. Certains tarifs d'accès et d'interconnexion doivent sans doute être réglementés (accès de tiers aux réseaux, par exemple), mais les autorités devraient faire preuve de prudence dans la réglementation des prix au stade de l'utilisateur final et privilégier les solutions de marché.

Sur le plan de la concurrence, comme dans beaucoup d'autres domaines de l'action gouvernementale, la nécessité de se conformer aux règles de l'Union européenne a une influence déterminante. Dans le cas des industries de réseau, la réglementation doit être conforme à l'acquis communautaire (encadré 4.1), de sorte qu'une grande partie de la réglementation hongroise concernant les industries de réseau s'appuie sur des projets venant de Bruxelles. Si un certain nombre

Encadré 4.1. **Le rôle de l'acquis communautaire dans la réglementation des industries de réseau**

L'**acquis communautaire** est l'ensemble des lois et pratiques de l'Union européenne que les pays candidats à l'adhésion doivent adopter, mettre en œuvre et appliquer. Pour les négociations préalables à l'adhésion, l'acquis a été divisé en plusieurs chapitres et, lorsque les pays candidats à l'adhésion ont des difficultés, des périodes de transition et des exemptions sont autorisées. Les négociations concernant le chapitre concurrence ont été ouvertes en 1999. Ce chapitre s'appuie sur l'article 31 du Traité instituant la Communauté européenne (monopoles nationaux présentant un caractère commercial), les articles 81 à 85 (règles applicables aux entreprises), l'article 86 (entreprises publiques et entreprises ayant des droits spéciaux ou exclusifs) et les articles 87 à 89 (règles applicables aux aides accordées par les États). Dans le cadre de ces négociations, l'Union européenne a demandé :

- que les engagements se reflètent dans la législation intérieure effective,
- que la preuve soit donnée d'une capacité administrative suffisante pour mettre en œuvre les engagements,
- que l'application quotidienne des dispositions soit très semblable aux pratiques en vigueur dans l'Union européenne.

En outre, il existe des mesures de sauvegarde telles que la participation au Réseau des autorités de concurrence de l'Union européenne et les lignes directrices des autorités communautaires. L'accord sur les 31 chapitres de l'acquis a été clos, pour tous les pays candidats, en décembre 2002. La situation et les progrès dans chacun des pays candidats sont évalués dans un « Rapport régulier » de la Commission européenne (Commission européenne, 2002). La dernière version de ce rapport est parue en octobre 2003.

Le secteur des télécommunications et le secteur postal sont soumis aux règles générales de concurrence du chapitre 19 de l'acquis. Pour les télécommunications, le respect de l'acquis a nécessité la mise en place en 2002 de nouveaux éléments, en plus de la réforme en profondeur intervenue en 1999, et en 2003 le Parlement a adopté une nouvelle loi sur les télécommunications visant une transposition intégrale de l'acquis de 2002. Le Rapport régulier 2003 estime que les structures administratives nécessaires sont en place, mais que le rôle et les capacités réglementaires de l'Autorité des communications doivent être renforcés, de même que la capacité d'analyse économique. S'agissant des services postaux, l'acquis a favorisé une politique de libéralisation progressive, l'objectif ultime étant de les ouvrir à un marché unique des services postaux à l'échelle de l'Union européenne, dans le cadre d'une réglementation assurant un service universel. À cette fin, les pays candidats doivent : adopter une politique nationale de développement des services postaux qui soit compatible avec la politique communautaire ; préparer les opérateurs à faire face aux pressions de la concurrence lors de l'adhésion ; transposer et mettre en œuvre la législation communautaire. Dans le Rapport régulier 2003, la Commission européenne estime en conclusion qu'un certain alignement législatif reste à accomplir dans le secteur des

Encadré 4.1. **Le rôle de l'acquis communautaire dans la réglementation des industries de réseau** (suite)

services postaux. S'agissant de l'électricité et du gaz, le chapitre relatif à l'énergie stipule que les pays candidats doivent élaborer une politique globale de l'énergie comportant des calendriers précis pour la restructuration du secteur, notamment les préparatifs en vue du marché interne de l'énergie. En outre, des mesures doivent être prises en ce qui concerne la gestion des crises, les conséquences de la restructuration des mines, l'amélioration du rendement énergétique et la diversification, ainsi que les centrales nucléaires. Le Rapport régulier 2003 considère que des progrès considérables ont été accomplis avec l'adoption de la loi sur l'électricité, qui ouvrira la voie à la libéralisation du marché hongrois. Des progrès comparables ont été enregistrés dans le secteur du gaz avec l'adoption de la nouvelle loi sur le gaz en juin 2003.

Les transports ferroviaires sont couverts par le chapitre relatif au secteur des transports. Dans ce chapitre, l'acquis se fonde sur les articles 70 à 80 du Traité instituant la Communauté européenne. La Hongrie a plusieurs projets de réforme, dont l'ouverture progressive de l'accès au marché ferroviaire hongrois et l'accès complet à ce marché d'ici au 31 décembre 2006*. Dans son Rapport régulier 2003, la Commission européenne a estimé que la transposition de l'acquis se déroule conformément au calendrier prévu, quelques nouvelles mesures de restructuration étant nécessaires pour une mise en œuvre intégrale. Par ailleurs, ce rapport souligne que le renforcement des institutions doit se poursuivre dans ce secteur.

* D'autres dispositions transitoires concernant les transports visent les réseaux routiers et le trafic aérien.

de questions doivent encore être réglées en ce qui concerne l'acquis communautaire, avec le quasi-achèvement du processus d'adhésion les autorités auront de plus en plus la possibilité d'adapter et d'affiner la réglementation afin d'offrir le meilleur cadre possible pour la concurrence, compte tenu de la situation économique de la Hongrie.

Industries de réseau

La Hongrie a accompli des progrès raisonnables dans la voie de la privatisation et du lancement d'un processus de libéralisation des marchés de l'électricité, du gaz et des télécommunications. Elle a suivi en cela la même stratégie générale que de nombreux autres pays de l'OCDE : cession progressive des participations de l'État, création d'autorités de régulation, séparation de la propriété et de l'exploitation de la composante « réseau » de la branche d'activité considérée (qui est généralement un monopole naturel), ouverture de la production et de

la distribution à de nouveaux acteurs et déréglementation des prix. Comme ailleurs, un certain nombre d'arbitrages sont inévitables en ce qui concerne le déroulement des processus de privatisation et de libéralisation. Par exemple, les gouvernements doivent souvent tenir compte du fait que l'exposition des opérateurs historiques à une concurrence plus intense risque de réduire le produit des privatisations.

Cependant, quelques-unes des mesures prises n'ont pas été efficaces sur certains points importants, et de nouvelles réformes sont à envisager. D'une manière générale, les autorités se sont montrées peu disposées à renoncer à leur pouvoir de contrôle. En particulier :

- L'État a conservé des pouvoirs d'intervention considérables dans les activités des autorités de régulation des réseaux. L'exemple le plus manifeste est celui de la fixation des tarifs de détail du gaz et de l'électricité, qui relève en dernier ressort du gouvernement. Il en résulte que la tarification est souvent influencée par des motifs plus politiques qu'économiques.
- L'État exerce encore une influence considérable sur les activités des opérateurs historiques et leur a permis de conserver une position importante, voire dominante, sur de nombreux marchés de réseau. Par exemple, l'État dispose de droits spéciaux au titre des participations qu'il détient encore. Ces actions « spécifiques » lui donnent un droit de veto sur les projets de réduction du capital, lui permettent de modifier les droits des actionnaires ou des propriétaires et lui confèrent des droits spéciaux de représentation. S'agissant de la compagnie de pétrole et de gaz, MOL, l'État dispose de pouvoirs spéciaux en ce qui concerne les questions liées aux intérêts dits « stratégiques ». En septembre 2003, le Cabinet économique a estimé que le respect de la législation européenne ne nécessitait pas la suppression de ces dispositions, même si des changements se révélaient indispensables sur des points de détail.
- Dans certaines industries de réseau, seules quelques mesures ont été prises dans la voie de la réforme. En particulier, les services ferroviaires et les services postaux sont toujours assurés par des entreprises qui appartiennent intégralement à l'État et se caractérisent par des problèmes de sureffectifs et par une infrastructure inefficace.

Électricité

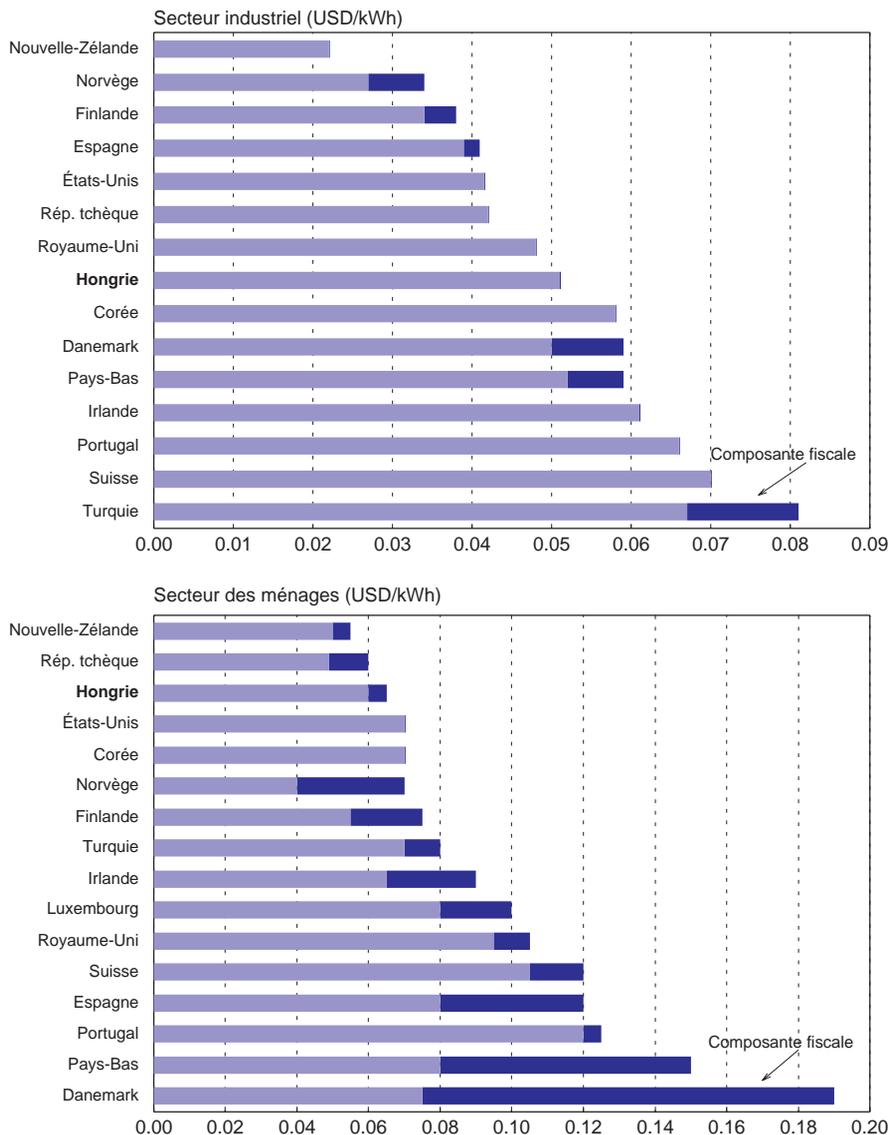
Dans le secteur de l'électricité, la Hongrie a commencé à libéraliser les tarifs (voir le graphique 4.4 pour une comparaison internationale des tarifs d'électricité)³². La loi sur l'électricité (adoptée en décembre 2001) permet une ouverture progressive du marché, les gros clients ayant, à partir de 2003, l'option (mais pas

l'obligation) de sortir du domaine réglementé. En revanche, les tarifs continueront d'être réglementés (ils sont calculés en fonction des coûts et inférieurs aux prix du marché) pendant une plus longue période pour les petits utilisateurs (les ménages, principalement). L'option offerte aux gros consommateurs représente de 30 à 35 pour cent du marché en 2003. Conformément à la directive pertinente de l'UE, la Hongrie s'engage à libéraliser le marché de l'électricité au 1^{er} juillet 2004 pour tous les consommateurs à l'exception des ménages, pour lesquels le marché sera ouvert en juillet 2007. Par conséquent, l'élimination des tarifs domestiques subventionnés ne se produira que lentement et se heurtera en outre au maintien de l'option permettant d'acheter de l'électricité au tarif réglementé. Cette approche reflète en partie l'obligation d'assurer la sécurité des approvisionnements et la protection des consommateurs captifs. Pour répondre à ces objectifs sociaux, il vaudrait mieux recourir à des dispositifs généraux de transfert plutôt que de réglementer les prix. En outre, avec l'élévation des niveaux de vie, il est moins justifié de maintenir les tarifs à un bas niveau dans ces domaines pour des raisons sociales, et les autorités devraient plutôt s'efforcer de promouvoir la vérité des prix pour les tarifs domestiques (AIE, 2003), ce qui contribuerait aussi à la réalisation des objectifs environnementaux (voir le chapitre 5).

Les autorités influent également sur la fixation des tarifs d'accès au réseau pour les nouveaux opérateurs arrivant sur le marché de l'électricité (tarification de l'accès des « tiers »). Une plus grande indépendance des organismes de régulation serait souhaitable dans ce domaine, car elle limiterait l'influence de l'État, de même que celle des intérêts commerciaux (« captation de la réglementation »). Le caractère partiel de la privatisation de l'opérateur historique Magyar Villamos Művek Rt. (MVM) a aussi ralenti le processus de libéralisation. En outre, les six compagnies de distribution chargées de l'exploitation du réseau et de la fourniture d'électricité aux utilisateurs finals ont des zones de desserte exclusives. Enfin, l'actionnariat est concentré entre les mains des compagnies européennes les plus connues dans le domaine de l'énergie (EDF, E.ON et RWE).

Des progrès sensibles ont été réalisés dans la mise en place d'un opérateur distinct pour le transport de l'électricité, et il y a maintenant des prestataires concurrents aux stades de la production et de la distribution. Si le transport de l'électricité présente de nombreuses caractéristiques de monopole naturel, la production et la distribution sont des secteurs potentiellement concurrentiels. Par conséquent, s'il on veut promouvoir la concurrence, il faut supprimer certains types d'intégration verticale dans la structure du secteur. En particulier, la séparation effective du transport et des autres activités est nécessaire afin d'éviter toute péréquation tarifaire. L'expérience d'autres pays incite à penser que la séparation comptable ne suffit pas, d'où la nécessité d'une dissociation juridique ou d'une séparation de propriété. La dissociation juridique a été instituée par la loi sur l'électricité de 2001. De même, pour que la petite clientèle puisse bénéficier de la libéralisation, il faudrait séparer les activités de détail et de distribution. Alors

Graphique 4.4. Comparaison internationale des tarifs de l'électricité, 2001



Source : AIE (2003).

qu'en 2000 cette séparation n'existait pratiquement pas, en 2003 on comptait treize compagnies de production, une compagnie de transport et six compagnies de distribution. L'exploitation du réseau a été confiée à une société anonyme (MAVIR), tandis que le réseau proprement dit appartient encore à MVM (AIE, 2003). La propriété du réseau (et l'expérience de son exploitation) confère presque certainement à MVM un certain avantage concurrentiel dans les activités de distribution, car cet opérateur comprend mieux le système et peut sans doute plus influencer l'opérateur du réseau. Les responsabilités de MAVIR dans la gestion et l'exploitation du réseau physique devraient être renforcées dans le cadre des arrangements concernant le contrôle de la capacité du réseau de transport transfrontalier. Les liaisons internationales sont pratiquement saturées et les autorités devraient examiner la possibilité de créer de nouvelles lignes et d'améliorer les lignes existantes. Cela pourrait aussi contribuer à développer la concurrence. Les autorités devraient renforcer le rôle de MAVIR et développer le dispositif de contrôle de la capacité du réseau de transport transfrontalier.

Des mesures ont finalement été prises pour éviter que les contrats à long terme signés avant la libéralisation ne compromettent le développement du marché de l'électricité. Puisqu'ils fixent les tarifs des compagnies de production et le volume de la production, ces contrats d'approvisionnement à long terme avec les distributeurs limitent l'offre disponible et la demande et restreignent ainsi la concurrence et le développement du marché. Cette question a été soulevée au moment de la rédaction de la nouvelle loi sur l'électricité, mais elle a été jugée secondaire par rapport à la nécessité de respecter les contrats en vigueur. Cependant, au cours de la période récente, certaines mesures ont été prises dans le but d'obliger l'opérateur historique (MVM) à mettre certains de ces contrats aux enchères, ce qui l'a conduit en juin 2003 à vendre sa capacité de production excédentaire pour le second semestre 2003 à 6 compagnies d'électricité³³. Au-delà de cette évolution encourageante, les contrats à long terme devraient être surveillés de près et d'autres mesures devraient être envisagées si nécessaire.

Gaz

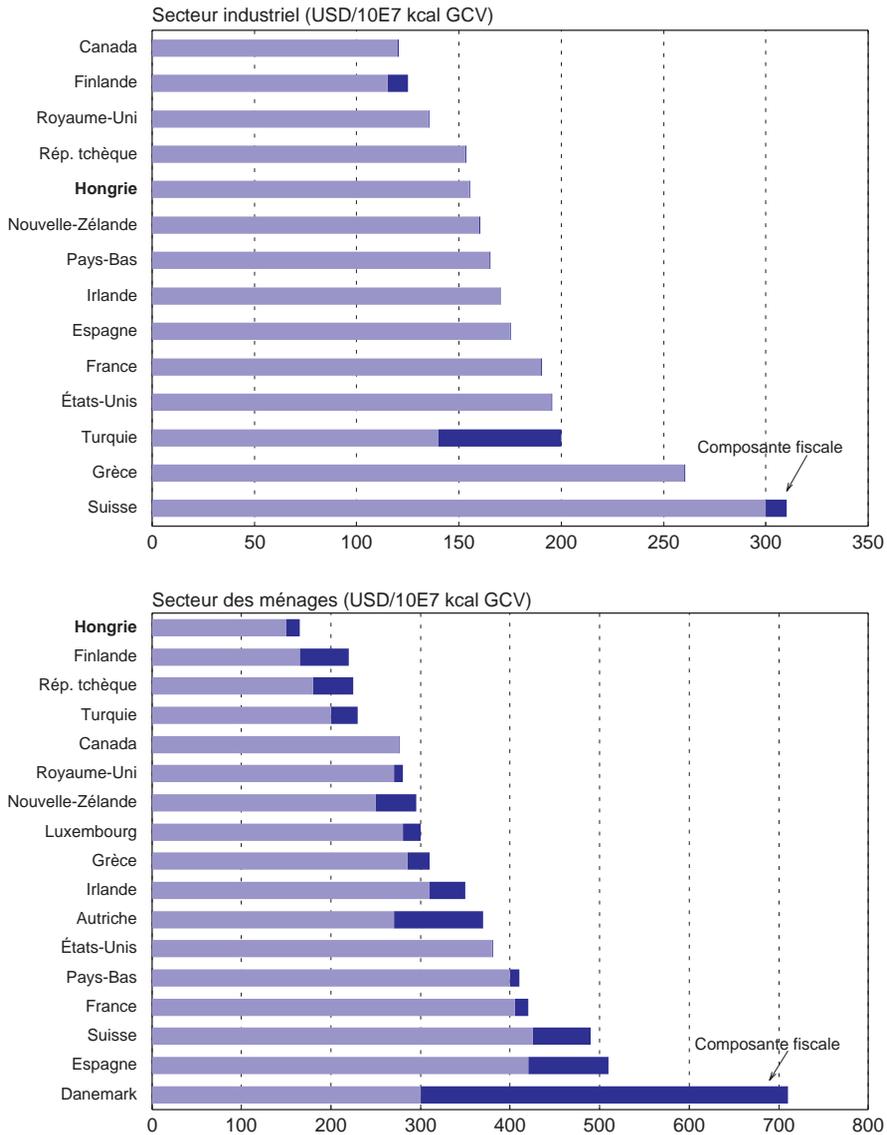
La mise en place de marchés concurrentiels dans le domaine du gaz se heurte à un certain nombre de problèmes, mais représente un enjeu particulièrement sérieux étant donné qu'il s'agit d'une source d'énergie importante en Hongrie. L'un des problèmes est le manque de possibilités sur le plan de la production. La capacité de production locale de la Hongrie est limitée et les trois quarts du gaz consommé sont achetés au producteur russe GAZPROM. La structure du réseau international de gazoducs et certaines limitations techniques ne permettent guère d'envisager une concurrence entre fournisseurs internationaux dans un proche avenir (AIE, 2003). En outre, l'État détient encore une participation substantielle dans le principal producteur MOL, dont il a parfois pris en

charge, au gré des circonstances, une proportion importante des pertes. De fait, le précédent gouvernement était revenu en partie sur la privatisation du secteur du gaz. Le nouveau gouvernement, en revanche, a relancé le processus et les débats politiques concernent désormais la question de savoir à quelle date la prochaine tranche de MOL sera mise en vente. En septembre 2003, MOL a entrepris d'examiner les perspectives et les conséquences de la cession de son activité gazière.

La libéralisation partielle des tarifs du gaz qui est programmée va dans la bonne direction (voir le graphique 4.5 pour une comparaison internationale des tarifs). Ce projet est en partie motivé par la conclusion de la Commission européenne selon laquelle l'alignement sur l'acquis communautaire à cet égard n'est pas achevé et un certain nombre d'impératifs d'ordre législatif doivent être respectés sans retard (Commission européenne, 2002). À l'heure actuelle, les tarifs du gaz applicables à tous les consommateurs sont réglementés en vertu d'un système mis en place en juillet 2002. L'Office de l'énergie propose chaque année des tarifs sur la base de l'évolution attendue des prix et suivant les principes de tarification en fonction des prix des actifs et des coûts. Cependant, comme dans le secteur de l'électricité, le gouvernement joue un rôle décisif dans la fixation des tarifs, au point qu'il peut dans certains cas refuser l'application de formules préétablies si les augmentations qui en résultent sont jugées trop importantes. De nouvelles dispositions législatives, adoptées en juin 2003, prévoient l'ouverture du marché aux gros consommateurs à partir de janvier 2004 et à tous les consommateurs non domestiques à partir de juillet 2004.

Le problème de la péréquation tarifaire a été traité par le biais d'une séparation plus rigoureuse des fonctions de production, de transport et de distribution. Plusieurs compagnies exercent aujourd'hui leurs activités sur le marché de la distribution. Cependant, l'intégration verticale est encore préoccupante, étant donné que MOL, principal fournisseur de gaz aux distributeurs, joue lui-même le rôle de distributeur. MOL fournit aujourd'hui du gaz importé et du gaz produit localement, à des prix de gros réglementés, à six compagnies de distribution, qui le revendent aux utilisateurs finals suivant le tarif réglementé. Malheureusement, la concurrence entre ces compagnies de distribution va sans doute diminuer en raison de la structure de propriété : une poignée de grands opérateurs européens sont les principaux actionnaires (par le biais d'un réseau complexe de participations croisées) de cinq des six compagnies de distribution de gaz, avec MOL³⁴. Comme beaucoup d'autres pays européens, la Hongrie doit aussi veiller à ce que les nouveaux opérateurs aient accès aux gazoducs et aux installations de stockage. Les autorités devraient mettre en place des conditions qui inciteraient MOL et d'autres compagnies à construire des installations de stockage supplémentaires, notamment en permettant aux tarifs de refléter les coûts de stockage (AIE, 2003).

Graphique 4.5. Comparaison internationale des tarifs du gaz, 2001



Source : AIE (2003).

Télécommunications

Le progrès technologique facilitant un renforcement de la concurrence sur les marchés nationaux et internationaux de la téléphonie, un grand nombre de gouvernements s'emploient à favoriser une telle évolution. Des autorités indépendantes de réglementation ont été établies, avec pour mandat d'ouvrir les marchés à la concurrence, d'empêcher les entreprises en place d'exploiter abusivement leur position et d'éviter la collusion entre les opérateurs. En Hongrie, la libéralisation progressive a commencé avec l'amendement à la loi sur les télécommunications de 1992, mais son rythme n'a pas été satisfaisant. Le principal marché de la téléphonie locale fixe a été ouvert en décembre 2001, avec des dérogations temporaires, notamment le report jusqu'en 2002 de l'expiration des concessions exclusives accordées pour des réseaux téléphoniques locaux³⁵. La Commission a souligné que, durant la période précédant l'adhésion à l'UE, la Hongrie devrait s'occuper essentiellement d'assurer une tarification raisonnable du service universel et continuer à mettre en œuvre le cadre réglementaire pour les télécommunications (voir l'encadré 4.1). La modernisation du réseau fixe est achevée, mais le taux maximal de pénétration du marché reste faible³⁶. En revanche, le marché des réseaux mobiles compte plusieurs acteurs et se caractérise par une forte pénétration. Il a été reconnu que la loi sur les télécommunications de 2001 devrait être remplacée, et un nouveau dispositif conforme au droit européen entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2004.

Si les réformes dans le secteur des télécoms n'ont pas donné de très bons résultats, c'est parce que l'opérateur historique, MATAV, est un acteur important, et souvent dominant, sur un grand nombre des marchés de télécommunications de la Hongrie. La société MATAV a été privatisée en 1994 et est détenue en majorité (pour un peu moins de 60 pour cent) par Deutsche Telekom. Le monopole de MATAV a expiré le 23 décembre 2001, et depuis plusieurs grands opérateurs internationaux sont entrés sur le marché hongrois des télécommunications (BT, Pantel, Vivendi, par exemple). Néanmoins, MATAV reste un acteur important, parfois dominant, dans certaines activités. Comme on l'a mentionné plus haut, la part conservée par l'État est assortie de droits préférentiels considérables. MATAV domine le marché de la téléphonie fixe. En particulier, c'est l'opérateur dominant dans les services de communications internationales et dans les communications interurbaines nationales. Bien que les opérateurs régionaux soient également présents sur les marchés nationaux (notamment l'Internet et les services de fourniture de données), leur activité est axée sur les réseaux locaux. En outre, certains concurrents étrangers sur le segment des lignes fixes se sont retirés du marché hongrois, encore que leurs parts de marché aient été généralement transférées à d'autres prestataires internationaux. MATAV domine aussi le marché de la téléphonie mobile grâce à sa filiale Westel, même si les deux autres

fournisseurs de services de téléphonie mobile détiennent désormais ensemble plus de 50 pour cent du marché.

La forte position de MATAV tient pour partie au fait que les réglementations jouent à l'encontre des nouveaux entrants. De fait, selon un indice international des restrictions dont font l'objet les distributeurs nationaux de télécoms, mis au point pour la Commission australienne de la productivité (Findlay et Warren, 2000), le régime réglementaire hongrois est (du moins il l'était à la date de l'étude) beaucoup plus restrictif pour les opérateurs nationaux que cela n'est le cas dans les pays de l'Union européenne, où il est aussi plus restrictif qu'aux États-Unis et au Japon. Pour les distributeurs étrangers, et toujours selon cette étude, la Hongrie est encore plus restrictive que pour les opérateurs nationaux et également beaucoup plus restrictive que ne le sont les pays de l'Union européenne, les États-Unis et le Japon (où la situation n'est pas très différente entre fournisseurs nationaux et fournisseurs étrangers)³⁷. Les modifications législatives intervenues depuis cette analyse ont sans doute amélioré quelques aspects des perspectives du régime réglementaire hongrois. Néanmoins, d'après des travaux récents de l'OCDE (Golub, 2003), en Hongrie les restrictions dans les services fixes restent beaucoup plus importantes que dans le secteur de la téléphonie mobile, et plus importantes que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. En outre, l'opérateur dominant du réseau filaire semble être en mesure de limiter l'aptitude des utilisateurs finals à choisir les services d'autres opérateurs, notamment d'autres fournisseurs d'accès à l'Internet. Jusqu'ici, l'accès des tiers au réseau fixe a été accordé par voie d'approbations individuelles fondées sur des évaluations des coûts, et ce système doit être renforcé par un comité de négociation rattaché au ministère³⁸. Les autorités devraient envisager d'étudier d'autres arrangements, car les autres pays semblent abandonner cette approche. En particulier, tous les pays de l'UE à 15 ont abandonné l'accès négocié au profit de l'accès réglementé (OCDE, 2003b).

Les mesures propres à faciliter la libéralisation des marchés des télécoms ont souvent été tardives et les actions souvent graduelles, principalement en raison des droits exclusifs inclus dans les contrats de concession octroyés au moment de la privatisation, mais aussi à cause de considérations techniques et commerciales³⁹. Pour ces raisons, entre autres, les progrès ont été limités dans certains aspects essentiels des marchés des télécommunications. En particulier, la portabilité des numéros a été approuvée par la loi de 2001, mais elle n'a été appliquée qu'en janvier 2004 dans le segment des lignes fixes et ne le sera qu'en mai 2004 dans le segment mobile. En outre, la présélection de l'opérateur a fait l'objet d'une législation, mais le marché correspondant apparaît embryonnaire⁴⁰. Jusqu'ici, les redevances d'accès et les redevances d'interconnexion sont restées relativement élevées ; les secondes entraînent un resserrement des marges des nouveaux entrants et aident l'opérateur historique à maintenir sa part de marché^{41, 42}. L'accès dégroupé à la boucle locale est prévu par la loi, mais n'existe

Tableau 4.3. Prix des télécommunications en Hongrie
 Sur la base d'un panier OCDE¹ de redevances téléphoniques,
 mesurés dans une monnaie commune (USD) et à parité de pouvoir d'achat (PPA)

Mesurés en	Prix comparés à ² :		Classement ³	Prix comparés à ² :		Classement ³
	Zone euro	US		Zone euro	US	
	(USD)	(USD)		(PPA)	(PPA)	
Ménages	0.89	0.79	11	1.51	1.66	28
Entreprises	0.84	0.76	11	1.02	1.24	26
Composite ménages	1.03	0.88	21	1.76	1.84	26
Composite entreprises	1.08	0.94	19	1.85	1.95	25

1. Les paniers composites comprennent les appels internationaux et les appels vers des réseaux mobiles.

2. Ratio des prix en Hongrie aux prix dans la zone euro ou aux États-Unis.

3. Le classement reflète la position dans la zone OCDE en 2002; un classement médiocre dénote un prix relativement élevé.

Source : OCDE, *Perspectives économiques* (2003).

pas dans la pratique, en partie pour des raisons de manque de rentabilité. L'un des facteurs qui freinent les progrès dans ces domaines est le fait que, même s'il existe une étroite relation de travail entre l'Autorité de régulation des télécommunications, le ministère des Télécommunications et le Bureau de la concurrence, les pouvoirs du régulateur ont été, semble-t-il, à la fois trop faibles et trop prudemment utilisés. La nouvelle loi sur les télécommunications accroît les pouvoirs de l'autorité de régulation. En particulier, celle-ci peut infliger des sanctions aux exploitants qui font obstacle à la portabilité du numéro et à la présélection de l'opérateur. La nouvelle loi prévoit aussi des mesures visant à réduire le resserrement des marges.

Cependant, la réglementation n'est pas seule à blâmer pour le faible taux de nouvelles entrées sur les marchés de la téléphonie fixe. À la fin des années 90, on a généralement prévu qu'interviendrait partout dans le monde une croissance rapide de ces marchés (supérieure à 10 pour cent), mais ces anticipations se sont depuis révélées trop optimistes. C'est ce qui explique en partie le volume excessif des emprunts des sociétés de télécommunications. Les investissements ont été fortement réduits après 2000, mais la restructuration du secteur des télécommunications est aujourd'hui partout bien avancée (Lenain et Paltridge, 2003).

En termes de parités de pouvoir d'achat, les services de télécommunications sont chers par rapport aux autres pays (tableau 4.3), notamment en ce qui concerne les services mobiles (surtout pour les gros utilisateurs) (OCDE, 2003b), même si cela tient en partie au fait que certains coûts (équipement, par exemple) sont indépendants des parités de pouvoir d'achat. La faiblesse apparente de la concurrence par les prix affecte la pénétration de l'Internet, qui est de l'ordre de 18 pour cent. Selon les estimations du Bureau central de statistique de la Hongrie

(KSH), fin mars 2003 on comptait environ 70 fournisseurs de services d'Internet pour environ ½ million d'abonnés, la plupart d'entre eux étant raccordés par modem et non par câble à haut débit, encore que l'usage de celui-ci se répande rapidement. À l'automne 2003, le haut débit représentait environ un tiers des connexions Internet. Le taux de pénétration est aussi influencé par le nombre peu élevé de Hongrois possédant un ordinateur. Cependant, les autorités actuelles ont pour objectif de sensibiliser davantage le public à l'informatique, à l'Internet et à leurs utilisations ; plusieurs mesures sont mises en œuvre, notamment des allègements fiscaux pour les entreprises qui investissent au minimum 100 millions de florins dans les services d'Internet à haut débit et qui sont également rentables. Le MATAV, qui devrait dépenser quelque 7.6 milliards de florins dans les années à venir, est donc la seule société qui réponde à ces conditions et qui pourra ainsi déduire jusqu'à 3.2 milliards de florins de ses impôts. Il est prévu des fonds supplémentaires d'un montant de 1.3 milliard de forints pour aider d'autres sociétés à développer l'Internet haut débit, ainsi que pour des mesures destinées à encourager l'achat d'ordinateurs par les ménages.

La Hongrie devrait mettre en œuvre des mesures pour encourager les nouvelles technologies des télécommunications et le développement des marchés, compte tenu des possibilités de plus en plus grandes de mettre en concurrence différents réseaux concurrents dans ce secteur. Les autorités devraient accélérer la mise en place d'un environnement réglementaire approprié pour d'autres nouvelles technologies, comme l'UMTS ou la téléphonie 3G⁴³. Des plans pour la vente de licences ont récemment été présentés, ce qui est une initiative bienvenue, même si les services ne pourront être offerts, au plus tôt, que 18 mois après les soumissions. Les autorités devraient envisager d'introduire la transférabilité des licences du spectre radio, car cela faciliterait l'entrée sur le marché, encouragerait la concurrence et accélérerait la constitution de ce nouveau type de réseau (Lenain et Paltridge, 2003).

Services ferroviaires

Dans les services ferroviaires, la Hongrie a suivi les tendances internationales en dissociant l'exploitation des trains de l'infrastructure des voies, mais seulement sur une base comptable. Par conséquent, il n'y a pas de concurrence entre différentes entreprises, et les services ferroviaires sont encore exclusivement assurés par la compagnie d'État MAV (OCDE, 2002). La séparation comptable des activités de MAV a été réalisée en janvier 2003, avec une ventilation de ses opérations en cinq centres de profits indépendants (services de fret, services de passagers, services de traction, entretien du matériel roulant, entretien des rails, gestion de l'infrastructure et gestion des actifs) et un centre de coûts (administration financière). Une totale séparation du capital a été opérée, en revanche, dans plusieurs pays, alors que d'autres ont présenté des plans pour réaliser une telle

séparation. Les autorités devraient dresser un bilan des évolutions dans ces systèmes, en particulier ceux qui se sont beaucoup rapprochés de la privatisation, avant de planifier d'autres mesures dans le sens de la séparation et de la concurrence. L'adhésion à l'UE introduira nécessairement une certaine concurrence dans les services ferroviaires, car la Hongrie sera tenue de les ouvrir à la concurrence.

La réforme de la société hongroise des chemins de fer doit tenir compte du fait que le système actuel fonctionne à perte et que des investissements lourds sont requis à la fois dans le matériel roulant et dans les rails pour que la Hongrie puisse disposer d'un réseau moderne⁴⁴. Actuellement, MAV accumule des pertes et finance ses opérations à l'aide de prêts garantis par l'État, qui sont compensés sur une base *ad hoc*. Cette façon de procéder ne favorise pas une évolution des services de transport permettant de tirer le meilleur parti possible de l'argent investi. Certains pays, où la privatisation n'apparaît pas clairement comme l'option optimale, ont obtenu de bons résultats avec des contrats de service bien définis, notamment de petits partenariats public-privé pour l'infrastructure.

Services postaux

La libéralisation des services postaux se poursuit conformément à l'acquis dans le domaine de la concurrence, mais les progrès sont lents et il faut accélérer le processus. Seules les catégories de services réservées, en application de la directive pertinente de l'UE (c'est-à-dire les lettres et les autres courriers papier), n'ont pas encore été libéralisés. La loi sur les communications de décembre 2001 vise aussi à assurer le financement des services postaux en tant que service universel. L'opérateur en place, *Magyar Posta*, qui est prestataire de service universel et est habilité à fournir les services réservés, a commencé à pratiquer une tarification basée sur les coûts et tient des comptes séparés. Dans son rapport régulier (Commission européenne, 2002), la Commission a jugés les progrès satisfaisants, mais elle a souligné que la Hongrie doit accélérer le processus afin d'achever la transposition et la mise en œuvre de l'acquis. La Hongrie a adopté une nouvelle loi sur les services postaux conforme à la directive pertinente de l'UE de 2002. Conformément au calendrier prescrit par la directive, la loi prévoit de nouvelles mesures de libéralisation en 2006. La Poste assurera la livraison à domicile des colis en vertu des obligations de service universel jusqu'à la date d'entrée dans l'UE.

La rationalisation et la sous-traitance du réseau postal progressent lentement. Par exemple, les réformes découlant de l'adhésion à l'UE ne doivent être achevées qu'en 2009⁴⁵. En particulier, les progrès dans la rationalisation des services en zone rurale ont été limités. Des services postaux mobiles ont été expérimentés, mais les conseils de village se sont opposés avec succès aux tentatives faites pour fermer les bureaux de poste desservant des petites communautés⁴⁶. Le processus de réforme comporte aussi des mesures qui renforcent l'opérateur

historique : des subventions supplémentaires ont été versées à cette entreprise dans les secteurs soumis à la concurrence. En outre, le service postal assure toujours un service de télégraphe, dont on étudie depuis longtemps la cessation (la principale raison de son maintien est que les télégrammes sont reconnus comme des documents déclaratifs officiels à l'égal des lettres officielles). Par ailleurs, il n'existe pas de plans véritablement proactifs pour réduire les effectifs dans le secteur, qui sont actuellement plus de 40 000. Aucune mesure directe n'est envisagée pour ce qui est des questions de personnel, mais un service de réinsertion professionnelle est en place et le dispositif de préretraite est activé. En outre, on prévoit des évolutions techniques et organisationnelles de nature à réduire la main-d'œuvre. Il n'y a pas d'aides d'État directes (car les subventions sont « interdites ») et les tarifs dans le secteur du service universel sont fixés par décret ministériel. Les autorités prévoient une progression des tarifs jusqu'à la moyenne européenne, puis leur plafonnement. Elles devraient plutôt suivre l'approche adoptée dans d'autres pays, qui consiste à définir clairement les objectifs du service, à calculer le coût des obligations de service public puis à le financer par un transfert budgétaire.

Secteurs concurrentiels

Si les indicateurs généraux de la concurrence examinés plus haut dans ce chapitre ne permettent pas de conclure à un problème généralisé de faiblesse de la concurrence, il y a inévitablement certains secteurs où des problèmes se posent. En particulier, le développement du secteur du commerce de détail fait l'objet d'un débat permanent. En outre, comme dans d'autres pays de la région, l'existence d'organisations professionnelles très étendues et très réglementées amène à douter de la vigueur de la concurrence dans certaines activités.

Distribution de détail

Comme dans nombre d'autres pays, on a débattu en Hongrie des conséquences économiques et sociales du développement de grandes chaînes de magasins de détail (GHV, 2000). Ce débat a été suscité par l'extension très rapide des supermarchés dans les années 90, bien que les dix plus grandes chaînes ne détiennent encore que 20 pour cent du marché (40 pour cent dans le secteur alimentaire) et que le nombre de grandes surfaces par habitant soit relativement faible (tableau 4.4). Ainsi, malgré un développement rapide, la concentration du marché est très faible par rapport aux autres pays et, pour le moment on a peu de raisons de craindre que le marché du commerce de détail ne soit dominé par quelques acteurs (GVH, 2000)⁴⁷. En outre, les excédents d'exploitation sont toujours restés plus faibles que dans l'Autriche voisine. Généralement, les réglementations dans le secteur de la distribution de détail sont relativement peu contraignantes en Hongrie par rapport aux autres pays. Par exemple, les règles

Tableau 4.4. **Densité de magasins dans les centres commerciaux hongrois**

	Hongrie	États-Unis	Europe
Nombre d'habitants par centre (milliers)	408	6.3	108
Surface des centres commerciaux, par habitant	0.03	1.99	0.15
Surface moyenne (m ²)	14 000	12 198	15 673
Part du chiffre d'affaires du secteur de détail (en pourcentage)	7.8	53	14.2
Chiffre d'affaires hebdomadaire (USD/m ²)	110	37	90

Source : GVH, 2000 (Competition, Office Bulletin, n° 3 Office of Economic Competition August, 2000).

concernant les heures d'ouverture des magasins sont libérales, tout comme celles concernant l'ouverture de nouveaux hypermarchés.

Il est clair néanmoins que des pressions politiques s'exercent pour protéger le grand nombre de détaillants et de fournisseurs traditionnels. Récemment, des propositions visant à renforcer la réglementation des heures d'ouverture des hypermarchés ont été présentées. Elles ont été rejetées, mais des règles empêchant les ventes à un prix inférieur aux coûts ont été introduites pour les produits agricoles. Officiellement, cette action a été justifiée par la nécessité de protéger les fournisseurs, comme les agriculteurs et les grossistes, de la puissante position de négociation des gros consommateurs, notamment les chaînes de détail étrangères. En principe, cette mesure protège aussi les détaillants traditionnels car elle limite la capacité des grandes entreprises de pratiquer des subventions croisées stratégiques pour barrer la route aux concurrents de petite taille (par exemple en utilisant les produits agricoles comme produits d'appel). Cependant, les gains de bien-être découlant de la protection de détaillants inefficients sont, au mieux, contestables. Outre ces mesures de protection, une règle a été introduite, spécifiant que, pour les produits agricoles, le crédit fournisseur ne peut dépasser 30 jours ; cela peut dans une certaine mesure protéger les petits fournisseurs, mais défavorise dans le même temps les détaillants traditionnels, au lieu de les aider.

Les achats frontaliers posent aussi des problèmes pour le développement du secteur de la distribution de détail. Les clients autrichiens sont attirés par le faible prix des produits alimentaires et des produits manufacturés hongrois traditionnels, mais la réduction régulière de la différence de prix a conduit à un déclin de cette activité⁴⁸. Les achats des Hongrois en Autriche ont par le passé été motivés par la diversité des produits offerts et, dans certains cas, par des prix plus avantageux (notamment pour les produits électroniques et les vêtements), grâce notamment aux remboursements de TVA. Depuis 2002, le volume de ces achats s'est accru, en raison vraisemblablement des variations des taux de change, mais aussi d'une augmentation du pouvoir d'achat due à des hausses de salaire. Cependant, il est peu probable qu'il s'agisse d'une tendance à long terme, notamment parce que l'exemption de la TVA se terminera avec l'adhésion à l'UE, mais

aussi parce qu'un choix comparable à celui de l'Autriche est désormais disponible. En général, les achats frontaliers ont probablement contribué à la concurrence dans le secteur du commerce de détail hongrois, et l'égalisation des conditions de la concurrence qui résultera de la prochaine suppression de l'exonération de la TVA permettra à cette activité de reposer sur des bases plus saines.

Pour ce qui est des autres aspects de la distribution de détail, il semblerait qu'une certaine libéralisation soit possible sur les marchés de gros et de détail des produits pharmaceutiques. La production, le commerce de gros et le commerce de détail de ces produits sont aux mains d'entreprises privées, mais assujetties à plusieurs réglementations spéciales. Les conditions concernant l'ouverture de nouvelles pharmacies sont particulièrement strictes. Par exemple, le nombre de pharmacies pour une population donnée est plafonné⁴⁹. La délivrance de médicaments sans ordonnance a été libéralisée en juillet 2002, mais le ministre de la Santé continue de fixer des plafonds sur les marges des prix de gros et de détail des médicaments, qu'ils soient délivrés ou non sur ordonnance⁵⁰. Si l'objectif de la réglementation des marges a sans doute été de protéger les clients contre tout monopole local et de diminuer le coût des soins médicaux, ces réglementations ont en fait souvent posé des problèmes financiers aux pharmacies. Elles peuvent nuire à la qualité des services offerts, en particulier dans les zones rurales.

Services professionnels

Les organismes professionnels officiels sont une tradition de longue date en Hongrie, comme c'est aussi le cas dans l'Autriche voisine. En outre, comme ailleurs, certaines des règles et réglementations de ces organismes vont au-delà d'objectifs comme la protection du consommateur ou la garantie de la qualité et visent essentiellement la recherche de rentes. Si la réglementation de ce secteur dans les autres pays s'inscrit généralement dans un cadre légal, en Hongrie il s'agit pour une large part d'une auto réglementation. Plusieurs professions s'organisent elles-mêmes par l'intermédiaire de chambres, soit sur une base légale soit sur une base volontaire, et la participation est obligatoire (tableau 4.5) Les chambres tiennent un registre de leurs membres et il faut généralement être inscrit au registre pour pouvoir exercer la profession visée. Dans d'autres professions (par exemple fiscalistes, agents immobiliers) la participation à ces associations est volontaire. Les codes de conduite sont très nombreux et on observe une prolifération des chambres, qui sont souvent à l'origine de pratiques restrictives chez leurs membres, notamment des règles concernant les prix et les soumissions. Certains de ces codes ont vraisemblablement des objectifs et des effets anticoncurrentiels. Avec l'adhésion à l'UE, les règles et spécifications concernant les examens, l'expérience, la nationalité, etc., seront assouplies⁵¹. Cependant, les restrictions sont fixées à la fois par décret et par les chambres et il est peu probable

Tableau 4.5. **Réglementation de l'entrée et du comportement : chambres professionnelles**

	Qualification	Expérience	Adhésion obligatoire à une association	Frais d'adhésion	Assurance	Formation complémentaire requise	Restrictions visant d'autres activités professionnelles	Autorisation légale : contrôle de la fixation des honoraires	Nationalité	Résidence	Bureau local
Médecins	Diplôme universitaire supérieur	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Prix minimums recommandés	Non	No	Non
Pharmaciens	Diplôme universitaire supérieur	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	No	Non
Avocats	Diplôme universitaire supérieur	3 ans	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Notaires	Diplôme universitaire supérieur	3 ans	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	No	Oui
Avocats de brevets	Diplôme universitaire supérieur	3 ans	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Auditeurs	Diplôme universitaire supérieur	3 ans	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Ingénieurs	Diplôme universitaire supérieur	2 ou 5 ans	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Prix minimums recommandés	Oui	Non	Non
Architectes	Diplôme universitaire supérieur	2 ou 5 ans	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Prix minimums recommandés	Oui	Non	Non
Vétérinaires	Diplôme universitaire supérieur	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Prix minimums recommandés	Non	Oui	Oui
Phytochimistes	Diplôme universitaire supérieur	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	No	Oui	Non	Non
Huissiers	Diplôme intermédiaire	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non	Oui
Experts judiciaires	Diplôme intermédiaire ou supérieur	5 ou 10 ans	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non
Services de sécurité	Examen professionnel	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Prix minimums recommandés	Oui	Oui	Oui

Source : GVH.

qu'elles soient totalement supprimées⁵². Comme on l'a vu dans la section sur la législation concurrentielle, l'autorité de la concurrence prête une grande attention à cette question.

De fait, même un processus organisé d'établissement des tarifs n'est pas illégal dans tous les domaines du fait de textes législatifs qui priment sur la législation relative à la concurrence. Les chambres de vétérinaires et des services de sécurité fixent des tarifs minimums recommandés pour leurs membres, alors que les ingénieurs et les architectes travaillent sur la base de prix recommandés. Pour les professions juridiques (notaires, huissiers et certains experts), des contrôles sont également exercés sur les honoraires. Si des réglementations sont sans doute nécessaires pour assurer la qualité, elles ont aussi vraisemblablement eu l'effet moins souhaitable d'éliminer ou de restreindre la concurrence. La concertation des prix est inadaptée, en particulier lorsqu'elle va à l'encontre des objectifs du droit général de la concurrence, et un meilleur équilibre doit être assuré entre les intérêts poursuivis par la réglementation et la nécessité d'assurer la concurrence. Afin de renforcer la concurrence dans ces domaines, des mesures devraient être prises pour supprimer les dérogations à la loi sur la concurrence et assurer l'application soutenue de cette loi.

Autres politiques influant sur la concurrence

L'adhésion à l'Union européenne modifie à maints égards le contexte des politiques structurelles en Hongrie. En particulier, les subventions et les aides d'État (notamment dans le secteur agricole) de même que les mécanismes régulateurs, comme les importations parallèles, se trouveront modifiés, parfois de façon spectaculaire. La Hongrie a très tôt établi un système visant à accroître l'efficacité de la passation de marchés publics, notamment en veillant à ce que des appels d'offres concurrentiels aient bien lieu. Si les marchés publics représentent aujourd'hui un pourcentage du PIB bien plus élevé que dans les autres pays, le système actuel n'a pas permis de porter au-dessus de la moyenne des pays de l'UE la part des marchés faisant l'objet d'une invitation à soumissionner.

Dépenses fiscales et subventions

Le niveau global de l'aide ciblée à l'industrie sous la forme de dépenses fiscales et de subventions est élevé mais pas exceptionnel par rapport aux normes internationales. Cependant, les secteurs concernés sont assez diversifiés. Les dépenses fiscales sont le principal instrument utilisé pour attirer l'investissement étranger, alors que les subventions et les autres formes d'aide sont communes à l'ensemble de l'industrie nationale. De ce fait, la structure des incitations déterminant ce qui est produit, et par qui, s'écarte considérablement de l'orientation relativement neutre inhérente au système classique d'impôt sur les sociétés. Il est difficile d'obtenir une estimation globale du niveau de l'aide ciblée. Il semble

que le niveau des subventions en provenance de l'État (« aides d'État ») ne soit pas exceptionnel par rapport aux autres pays, encore que certains aspects de la politique d'aide doivent être mis en conformité avec les directives de l'UE⁵³. Les aides d'État sectorielles et ponctuelles représentaient, selon les estimations, 0.66 pour cent du PIB en 2000, soit moins que le niveau moyen de l'Union européenne, qui est de 0.69 pour cent (indicateurs structurels d'Eurostat).

Du fait de la mise en œuvre de l'acquis et des règles de l'UE en matière d'aides d'État, la législation relative aux aides d'État a été modifiée en janvier 2002. La loi interdit désormais de manière générale l'octroi d'aides d'État, avec des dérogations établissant les principes fondamentaux du contrôle des aides d'État. La législation renforce par ailleurs les mesures de contrôle et de suivi des aides accordées par les autorités locales ; depuis le 1^{er} janvier 2003 le régime de contrôle des aides d'État s'applique aussi aux collectivités locales. Les effectifs de l'Autorité de surveillance des aides d'État, qui relève du ministère des Finances, ont été renforcés, et les actions de formation se sont poursuivies. Malgré ces réformes, l'évaluation de la Commission européenne n'est pas encore positive, en particulier pour ce qui est de la politique d'aide fiscale menée par la Hongrie (Commission européenne, 2002)^{54, 55}. En particulier, la Commission juge nécessaire de diffuser davantage d'informations sur les règles en vigueur en matière d'aide fiscale, surtout auprès des autorités qui accordent les aides, des entreprises et du pouvoir judiciaire. La Commission a aussi critiqué la politique d'aide de l'État car la législation actuelle ne permet pas de contrôler pleinement les aides fiscales accordées et ne prévoit pas de carte des aides à finalité régionale indiquant le montant acceptable pour l'intensité maximale de ces aides. Une suppression immédiate des régimes d'aide fiscale incompatibles a été demandée et les avantages fiscaux destinés à attirer les investisseurs étrangers (dont la plupart expirent en 2011) doivent être remplacés par des dispositifs d'aide compatibles avec l'acquis. Plusieurs mesures ont été prises pour réaliser ces objectifs, notamment des modifications des incitations fiscales (voir le chapitre 3) et la mise au point d'une carte des aides à finalité régionale. La dernière évaluation des aides d'État par la Commission conclut que les structures de mise en œuvre comme le bilan en matière d'application de la législation sont généralement satisfaisants, mais souligne la nécessité de nouvelles modifications de la législation fiscale visant à remplacer les aides individuelles aux grandes entreprises par des dispositifs compatibles avec l'acquis (Commission européenne, 2003a).

Si beaucoup d'efforts sont déployés pour faire en sorte que les aides d'État se conforment aux règles communautaires, on accorde moins d'attention aux questions plus larges de l'efficience des coûts et des incidences à long terme. La Hongrie gère des dispositifs d'aides d'État et reçoit une aide des principaux fonds de l'Union européenne. Il est évident que ces ressources ne sont pas toujours utilisées de la meilleure façon possible. Par exemple, des installations de raccordement de gaz ont été financées grâce au programme PHARE en vue de

développer le tourisme sans qu'on se soit assuré au préalable que les autres services essentiels, comme l'eau et l'électricité, étaient aussi disponibles. Pour mieux utiliser ces dispositifs, il est de toute évidence important d'aller au-delà des problèmes formels soulevés par la nécessité de se conformer à la législation communautaire et d'évaluer leur efficacité. En outre, on devrait s'interroger davantage sur le point de savoir si les objectifs poursuivis par les aides d'État ne pourraient pas être réalisés d'une façon moins coûteuse, par exemple en introduisant des procédures d'évaluation.

Soutien à l'agriculture

L'agriculture représente toujours une part significative, bien qu'en déclin, de l'économie et tient aussi une large place dans le débat politique. La proportion de la population active travaillant dans l'agriculture est tombée de 20 pour cent en 1985 à un peu plus de 5 pour cent, soit un niveau proche de la moyenne de l'Union européenne de 4.4 pour cent, tandis qu'environ un tiers de la population vit en zone rurale.

La part du soutien aux producteurs (mesuré par l'estimation du soutien aux producteurs établie par l'OCDE) résultant de politiques qui entraînent de fortes distorsions de la production ou des échanges, est d'environ 90 pour cent pour la Hongrie, contre 70 pour cent dans l'Union européenne (les calculs portent sur la période 2000-2002), bien qu'il faille tenir compte du niveau relativement faible du soutien global à la production en Hongrie (24 pour cent des recettes des agriculteurs, contre 35 pour cent dans l'UE et 31 pour cent dans la zone OCDE) et du soutien total à l'agriculture, qui est d'environ 2.7 pour cent du PIB⁵⁶. L'accord final sur la PAC intervenu fin juin 2003 vise à renforcer le découplage et l'éco-conditionnalité, mais il contient des clauses qui permettent le maintien de paiements liés à la superficie cultivée et au nombre de têtes de bétail, de sorte que la restructuration de l'agriculture hongroise a peu de chances de se faire rapidement⁵⁷. Cela dépendra toutefois de l'attitude des autorités vis-à-vis du découplage. Globalement, les agriculteurs hongrois devraient bénéficier d'un prix à la production des céréales plus élevé qu'auparavant (malgré une légère réduction du prix d'intervention moyen). Les autorités hongroises ont choisi de mettre en place le mécanisme simplifié de paiements à l'hectare de la PAC au lieu du système classique de paiements directs. L'analyse de la Commission (Commission européenne, 2003b) donne à penser que la réforme de la PAC se traduira vraisemblablement par des gains de revenu dans les nouveaux États membres. Si le revenu tiré par les agriculteurs des activités marchandes est appelé à s'accroître, selon les estimations, de 17 pour cent en termes réels entre 2002 et 2009, l'augmentation totale du revenu réel, à l'inclusion des paiements directs et des paiements au titre du développement rural, pourrait être de plus de 45 pour cent.

Importations parallèles

La concurrence en Hongrie est renforcée par l'absence de restrictions globales visant les importations parallèles⁵⁸. De fait, l'adhésion à l'UE réduira la discipline que ces importations imposent aux marchés. La directive européenne sur les marques commerciales, par exemple, prévoit des exemptions pour les importations parallèles au sein de l'Union européenne et des restrictions pour les importations parallèles en provenance de pays non membres de l'UE. Si l'incidence de ces restrictions sur la concurrence et les autres aspects de l'économie est difficile à évaluer, les effets négatifs seront vraisemblablement limités, car seuls les produits de marque seront touchés.

Concurrence dans les services financés par le secteur public

Les marchés publics représentent une partie importante de l'économie, avec un rapport achats publics/PIB parmi les plus élevés, à près de 30 pour cent, pour une moyenne OCDE de 20 pour cent (tableau 4.6)⁵⁹. La Hongrie a été l'un des premiers pays à mettre en place un conseil des marchés publics indépendant (Közbeszerések Tanácsa), comprenant des membres de l'Autorité nationale de la concurrence (représentant l'« intérêt public »), des acheteurs et des fournisseurs (18 au total). Le Conseil publie un hebdomadaire qui contient des invitations à soumissionner et des directives dans ce domaine. Un organe indépendant s'occupe également des appels et des plaintes en matière de marchés publics (Comité d'arbitrage pour les marchés publics). Environ 80 pour cent des marchés faisant l'objet d'une annonce sont des appels d'offres ouverts (on trouve aussi des adjudications et des marchés négociés). Si cette structure est satisfaisante, le rapport des marchés publics annoncés aux marchés publics totaux est d'environ 16 pour cent, soit à peu près la moyenne de l'Union européenne (voir Kozbeszerzes, 2003, et *Étude économique de la zone euro*, OCDE, 2003).

Les dérogations aux règles de passation des marchés, notamment pour les sociétés de service public et les grands travaux publics, ont de toute évidence contribué à certains des cas les plus largement commentés de comportements peu scrupuleux en matière de passation et de gestion des marchés publics. On peut citer notamment le scandale auquel a donné lieu la construction d'autoroutes et qui a conduit à des modifications des règles de passation des marchés pour cette activité en juillet 2002⁶⁰. Généralement, les informations sur les adjudicataires ne sont pas rendues publiques et les amendes pour malversations restent trop faibles (OCDE, 2002). D'après certains observateurs, d'autres problèmes se posent dans le domaine des marchés publics, notamment l'absence de contrôle concernant le respect des clauses de contrat, le manque de supervision des relations entre l'entrepreneur et le sous-traitant, la déficience des réglementations face aux cas de collusion d'intérêts entre l'acheteur et le prestataire et l'insuffisance des compétences juridiques pour la détermination préalable de la compétence

Tableau 4.6. Dépenses totales (consommation et investissement)

(% du PIB)	Dépenses totales (DT)				DT moins rémunérations				DT moins rémunérations et défense	
	Générales	Centrales	Locales	Sociales	Générales	Centrales	Locales	Sociales	Générales	Centrales
Canada	25.8	4.6	22.3	0.0	11.5	1.7	8.8	0.0	10.4	0.6
États-Unis	19.5	6.9	12.6	0.0	8.8	3.7	5.1		6.2	1.1
Australie	20.0	5.7	14.8	0.0	8.9	2.1	5.8		7.6	0.9
Japon	16.8	3.5	13.0	0.2	9.4	1.9	7.6	0.1	9.0	1.3
Corée	16.2	6.8	9.0	0.2	9.1	3.9	5.1	0.1	7.2	1.9
Nouvelle-Zélande	18.1									
Autriche	24.7	7.7	12.6	4.4	12.2	2.8	5.7	3.7	11.7	2.3
Belgique	17.2	10.1	5.6	0.9	5.4	2.5	2.0	0.3	4.8	2.0
République tchèque	24.9	9.3	8.4	5.3	17.0	4.5	6.5	5.2	15.7	2.7
Danemark	28.3	8.7	19.3	0.3	10.6	3.3	7.2	0.1	10.0	2.8
Finlande	25.6	8.6	18.8	1.5	9.6	4.2	7.4	1.2	9.0	3.6
France	23.1	11.0	7.3	4.7	9.1	3.2	4.2	1.6	7.6	1.8
Allemagne	17.8	2.9	13.8	1.1	7.3	1.5	5.4	0.4	6.7	0.8
Grèce	18.6	13.0	1.6	3.2	7.3	4.3	0.8	1.3	6.7	3.8
Hongrie	29.8	13.5	13.8	2.2	18.3	8.6	7.4	2.1	16.8	7.0
Islande	25.8	14.0	8.2	2.7	12.9	4.8	5.1	2.1	11.8	3.6
Irlande	20.8	8.7	11.7	0.3	10.1	2.7	7.1	0.1	9.9	2.6
Italie	20.0	10.0	9.7	0.7	8.0	2.7	4.9	0.4	7.4	2.1
Pays-Bas	18.7	7.7	10.2	0.9	9.0	3.7	4.9	0.4	8.0	2.7
Norvège	25.4	9.6	16.1	0.0	11.4	5.6	6.1		9.7	3.8
Pologne	22.6									
Portugal	21.0	16.4	4.4	0.5	7.2	4.8	2.6	0.1	6.2	3.8
République slovaque	25.1	18.1	3.7	3.3	15.3	9.5	2.8	3.0	14.1	8.2
Espagne	20.5	7.1	8.9	4.5	8.7	2.6	4.4	1.6	8.1	2.0
Suède	33.2	10.7	23.1	0.0	14.6	6.3	9.0	0.0	13.0	4.7
Suisse	19.6	3.4	15.7	0.3	8.6	2.1	6.2	0.1	8.0	1.5
Turquie	17.7	14.8	2.1	0.0	7.5	5.6	1.1		6.8	5.0
Royaume-Uni	25.2	14.6	9.7	0.2	13.1	9.0	3.3	0.1	10.0	5.9
OCDE										
moyenne simple	22.2	9.8	11.0	1.7	10.3	4.2	5.2	1.1	9.2	3.1
OCDE										
moyenne pondérée	20.0	7.1	12.1	1.2	9.2	3.4	5.4	0.5	7.6	1.8
UE moyenne pondérée	21.5	8.9	10.8	1.8	9.2	3.8	4.7	0.7	8.0	2.5

Note : Ces ratios ont été calculés à partir de données soumises par les pays membres de l'OCDE. L'année d'observation varie d'un pays à l'autre. Des estimations ont été établies lorsque les données nationales étaient manquantes. Se reporter aux hypothèses et aux méthodes utilisées dans la source.

Source : Audet (2002).

des soumissionnaires (Open Society Institute, 2002). En outre, les achats hors budget, par l'intermédiaire, entre autres, de la Banque de développement hongroise et de l'Organisme de privatisation d'État (APV), ont suscité des préoccupations par le passé. Cependant, les modifications récentes de ces institutions semblent avoir remédié au problème. Les investisseurs étrangers se plaignent des règles en matière de marchés publics ainsi que d'autres aspects des formalités administratives.

À la suite d'expériences mitigées dans les années 90, les accords de partenariat public-privé (PPP) sont aujourd'hui développés. L'un des premiers accords de concession autoroutière, pour la construction de l'autoroute entre la frontière autrichienne et Győr, a abouti à une renationalisation en 1999. L'un des principaux problèmes tenait au fait que les projets n'étaient pas suffisamment soumis aux pressions de la concurrence. Dans d'autres cas, les autorités avaient (implicitement ou expressément) garanti les projets et ont fini par les renflouer. Dans le cadre des récents efforts pour mettre en place des PPP, en juin 2003 a été établi un Comité interministériel sur les PPP, composé du Cabinet du Premier ministre, du ministère de l'Économie et des Transports, du ministère des Finances, du ministère de la Justice et du Bureau central de statistique. Ce comité s'emploie à élaborer un nouveau cadre juridique et administratif pour les projets PPP. La mise en place d'un cadre bien défini serait tout à fait opportune et devrait s'accompagner d'un effort d'amélioration de l'expérience, par le biais de petits projets dans divers secteurs (prisons, cités universitaires, centres culturels, etc.) mais aussi de grands projets d'infrastructure.

Conclusions

La Hongrie a considérablement progressé dans l'établissement de marchés concurrentiels, surtout si l'on considère sa position de départ au début des années 90. Elle a libéralisé un nombre considérable de marchés et diffère très peu des autres pays de l'OCDE pour ce qui est des mesures générales de la concurrence. De fait, il n'y a pas lieu de s'inquiéter de pratiques généralisées de monopole ou d'entente et les autorités n'ont pas cherché à abriter les activités industrielles derrière des mesures protectionnistes classiques. Il est évident, cependant, que des problèmes demeurent dans certains secteurs. En particulier, la réforme des industries de réseau a été lente sur plusieurs points importants. La petite taille et la faible productivité de la plupart des secteurs industriels hongrois impliquent également une exposition insuffisante aux forces du changement, par le biais de la concurrence ou d'autres moyens. L'encadré 4.2 résume les recommandations qui devraient contribuer à résoudre ces problèmes.

Encadré 4.2. **Recommandations**

Législation dans le domaine de la concurrence et mise en œuvre

- Ouvrir **aux particuliers le droit** d'agir devant les tribunaux dans le domaine du droit hongrois de la concurrence. Cela permettrait d'éviter des différences entre le droit de la concurrence communautaire et le droit de la concurrence hongrois, qui pourraient se traduire par des conflits de compétence inutiles. Une telle mesure pourrait aussi alléger la tâche du GVH, en réduisant le nombre de plaintes individuelles.
- Envisager d'introduire des **sanctions** contre les individus afin de pouvoir mieux utiliser le droit de la concurrence pour décourager les ententes injustifiables.
- Créer une unité distincte au sein du GVH pour les cas de **fraude à la consommation**. Cela améliorerait la productivité de ceux qui s'occupent de ces affaires en leur permettant de se spécialiser et renforcerait aussi l'efficacité de la mise en œuvre des lois sur la concurrence et la fraude à la consommation.
- Transférer le pouvoir de tarification dans la **télévision par câble** à une autorité de régulation, comme l'autorité des télécommunications. Cela permettrait de retirer au GVH un grand nombre d'affaires pour tarifs excessifs qui absorbent une grande partie de ses ressources et dans lesquelles il est difficile d'obtenir gain de cause avec les instruments du droit de la concurrence.
- Introduire plusieurs **réformes de procédure** : *i*) accélérer la prise de décision, en particulier dans les affaires de fusion qui ne posent pas de problèmes de concurrence importants ; *ii*) revoir les seuils monétaires applicables pour les déclarations afin de faire en sorte que les petites transactions qui n'ont vraisemblablement aucune conséquence négative sur le plan de la concurrence ne soient pas assujetties à une obligation déclarative ; *iii*) revoir les délais autorisés pour les enquêtes sur les ententes et *iv*) donner au GVH plus de flexibilité pour traiter les plaintes individuelles en rallongeant les périodes légales d'examen ou en laissant au GVH une plus grande latitude pour ouvrir une enquête en bonne et due forme à la suite d'une plainte (de préférence, tout en autorisant les particuliers à agir devant les tribunaux dans le domaine du droit hongrois de la concurrence) .

Politique réglementaire dans les industries de réseau : recommandations générales

- Accroître le dynamisme et l'efficacité des **organismes de régulation sectoriels** : *i*) protéger leurs décisions (en particulier les décisions relatives aux tarifs) de toute ingérence politique et budgétaire et de l'intervention de groupes d'intérêts ; *ii*) moderniser les institutions de réglementation en veillant à ce qu'elles prennent leurs décisions sur la base des informations du marché et non de réglementations techniques.

Encadré 4.2. **Recommandations** (suite)

- Éliminer progressivement les **prix de détail réglementés**, maintenus à un bas niveau pour les ménages dans les secteurs du gaz et de l'électricité, et faire en sorte que ces prix reflètent les cours du marché. À cet effet, il serait préférable de rendre les organismes de réglementation plus indépendants. Répondre aux préoccupations sociales par d'autres moyens.
- Réduire encore le rôle de l'État dans la détermination des **redevances d'accès au réseau**. Là encore, il serait souhaitable de donner plus d'indépendance à l'autorité de régulation.
- Continuer de réduire la taille des **participations de l'État** et supprimer certaines des clauses préférentielles dont sont assorties ces participations.
- Renforcer l'indépendance des **opérateurs de réseau**, en particulier dans les secteurs de l'électricité et du gaz.

Politique réglementaire dans les industries de réseau : recommandations sectorielles

- **Électricité.** Contrôler les contrats de longue durée et prendre des mesures pour les démanteler s'ils empêchent le développement de véritables marchés. Améliorer le raccordement au réseau international de façon à accroître la capacité de concurrence.
- **Secteur gazier.** Évaluer les gains d'une réduction de l'intégration verticale par le démantèlement de MOL. Faciliter la mise en place d'installations de stockage supplémentaires.
- **Secteur des télécommunications.** Réduire le pouvoir de l'entreprise en place, en particulier dans les services de téléphonie fixe, en appliquant mieux la législation de la concurrence pour ce qui est du choix de l'opérateur, des marges coûts-prix et des redevances d'interconnexion. Encourager le développement de réseaux concurrents, par exemple en introduisant des licences d'utilisation du spectre radio pour les réseaux de téléphone 3-G.
- **Services ferroviaires.** Progresser vers la privatisation et vers la libéralisation, notamment en créant un opérateur de réseau totalement indépendant, et établir des mécanismes permettant la concurrence pour l'exploitation des trains.
- **Services postaux.** S'attaquer de façon plus rigoureuse au problème des sureffectifs et des bureaux de poste ruraux non rentables.

Politique réglementaire dans les secteurs concurrentiels

- **Commerce de détail.** Abandonner la politique de prix minimums réglementés pour certains produits alimentaires.
- **Services professionnels.** Réduire les restrictions à l'entrée et la fixation des prix par les chambres professionnelles. Permettre au droit de la concurrence de s'appliquer dans les différentes professions en diminuant le nombre de lois dérogoires.

Encadré 4.2. Recommandations *(suite)***Subventions et aides d'État**

- Aligner l'aide fiscale sur les recommandations de l'UE.
- Procéder à une évaluation plus complète des coûts et des avantages potentiels des programmes de subventions et d'aides.
- Marchés publics.

Renforcer le processus d'appel d'offres afin de réduire le rôle des fournisseurs en place, en particulier au niveau des collectivités locales et régionales.

Notes

1. Voir le document général de l'OCDE sur les questions de concurrence pour une analyse plus approfondie des indicateurs de concurrence (OCDE, 2002).
2. Les comparaisons des marges entre différentes branches d'activité peuvent être influencées par des différences dans le traitement des coûts irrécupérables. Dans certains cas, ceux-ci sont inclus dans le coût total, alors qu'ils ne le sont pas dans d'autres. (Voir Oliveira Martins *et al.*, 2002, pour plus de détails.)
3. En vertu du principe de *l'épuisement national*, les importations parallèles sont interdites. En revanche, les importations parallèles échappent en principe à toute réglementation dans les pays qui appliquent le principe de *l'épuisement international*. L'épuisement *communautaire (ou régional)* constitue un cas intermédiaire, dans lequel les importations parallèles sont autorisées entre les pays constitutifs de la communauté considérée, mais interdites lorsqu'elles proviennent de pays qui n'en font pas partie.
4. Un ajustement est opéré au titre du PIB par habitant, car les prix des services ont tendance à être plus élevés dans les pays à haut revenu. Par exemple, les salaires pratiqués dans les secteurs de services à faible productivité peuvent être déterminés par les salaires des secteurs manufacturiers très productifs, d'où des prix relativement élevés pour les services. Étant donné que la demande relative de services tend à augmenter en même temps que le revenu par habitant, les pays à haut revenu ont généralement des niveaux de prix systématiquement plus élevés que les pays à revenu moins élevé.
5. À noter que Schoors et Van der Tol (2002) estiment que, si les producteurs locaux se spécialisant dans l'exportation réagissent en général de façon positive à la concurrence financée par l'IDE, ceux qui desservent le marché intérieur ont tendance à être négativement affectés par la présence de concurrents financés par l'IDE, ce qui donne à penser que les seconds ne sont pas préparés à la concurrence étrangère et perdent facilement des parts de marché.
6. Par exemple, Schoors et van der Tol (2002) estiment que l'amélioration de la qualité des sous-traitants locaux d'entreprises financées par l'IDE semble avoir des effets positifs pour les autres utilisateurs des mêmes biens intermédiaires.
7. Utilisant une large base de données sur les entreprises hongroises, Sgard (2001) observe que les retombées sur le plan de la productivité sont beaucoup plus importantes dans le nord-ouest (entre Budapest et la frontière de l'Union européenne) qu'ailleurs. Cet auteur constate également que les entreprises étrangères et les entreprises hongroises bénéficient d'externalités équivalentes dans le nord-ouest, tandis que dans le reste du pays, les avantages induits sont réduits de 30 pour cent pour les entreprises étrangères et semblent très faibles pour les entreprises hongroises.

8. Le GVH ne reçoit pas d'instructions du gouvernement et est responsable uniquement devant le Parlement.
9. Les services d'enquête du GVH sont chargés notamment des tâches suivantes : analyse des plaintes, décision d'ouvrir une procédure, préparation des dossiers d'instruction, présentation d'un rapport au Conseil de la concurrence et contrôle de l'exécution. Les décisions sont adoptées par le Conseil de la concurrence (auquel la loi confère une totale indépendance au sein du GVH) à l'issue d'une procédure juridictionnelle, encore que celle-ci puisse être évitée si toutes les parties en conviennent.
10. Les effectifs du GVH, qui ont légèrement augmenté au cours de la période récente, sont actuellement d'environ 120 salariés. Par comparaison avec les pays de la région qui se trouvent dans une situation équivalente, ce chiffre est à peu près identique à celui de la République tchèque mais inférieur de moitié à celui de la République slovaque.
11. OCDE (2003), p. 6 et OCDE (2001), p. 187.
12. En 2002, des tribunaux de première et deuxième instance ont annulé plusieurs décisions du Conseil de la concurrence, réduit le montant des amendes dans d'autres cas et renvoyé d'autres affaires pour supplément d'information au GVH (GVH, 2003, p. 5). Auparavant, l'ouverture d'une procédure de recours entraînait la suspension des décisions concernant les amendes, ce qui incitait les intéressés à déposer des recours. Depuis les réformes de 2001, en revanche, les décisions concernant les amendes prennent effet immédiatement.
13. Le Conseil des marchés publics est indépendant du GVH.
14. Voir, par exemple, OCDE (2001), pages 184 et 204.
15. Comme dans le contexte du droit de la concurrence, la fraude à la consommation n'est illégale que si elle a un « effet sur la concurrence ». Un autre organisme qui n'aurait pas d'expérience dans le domaine de la mise en œuvre du droit général de la concurrence risquerait d'être plus disposé à adopter une approche moins rigoureuse et à appliquer la loi dans des situations où les concurrents se plaignent de pratiques commerciales agressives, sans pour autant que celles-ci nuisent à la concurrence.
16. Conformément aux demandes formulées par l'UE au cours du processus d'adhésion, la législation hongroise stipule que les dispositions des accords qui restreignent de façon substantielle la concurrence sont interdites et inapplicables, à moins de faire l'objet d'une exemption en vertu d'une décision individuelle à la suite de leur notification, ou en vertu d'une exemption par catégorie. L'approche de l'UE en matière d'accords restrictifs va toutefois être modifiée en 2004. Ces accords seront valables et applicables, à moins que la Commission, un tribunal ou une autorité de la concurrence n'en juge autrement. La possibilité d'obtenir des exemptions individuelles après notification sera supprimée. Afin d'assurer une harmonisation aussi complète que possible des deux systèmes et de limiter au maximum les litiges résultant de l'application de l'un ou l'autre des deux systèmes à un accord particulier, il semble souhaitable que la Hongrie suive l'exemple d'autres États membres de l'UE et envisage d'apporter les mêmes modifications à son droit de la concurrence.
17. L'adhésion de la Hongrie à l'UE pourrait faciliter la tâche du GVH dans ce genre de cas. Dans la mesure où certaines pratiques échappent à l'application du droit de la concurrence en vertu de dispositions et règlements hongrois, le GVH pourrait appliquer le droit de la concurrence européen pour remettre en cause des pratiques qui restreignent la concurrence et sont susceptibles de nuire au commerce intracommunautaire.

18. Le GVH s'est opposé à la loi sur les prix de détail des produits agricoles en raison de ses effets anticoncurrentiels. Il a par ailleurs considéré que cette loi n'était pas nécessaire dans la mesure où, en dépit d'une concentration accrue dans le commerce de détail, aucun indice ne permettait de penser que le degré de concentration avait déjà atteint des niveaux susceptibles d'avoir des effets négatifs sur la concurrence (voir, dans le corps du texte, l'analyse consacrée au commerce de détail). Bien qu'il se soit opposé à cette loi, le GVH a indiqué qu'il concentrerait à l'avenir son action, dans le cadre de la lutte contre les restrictions verticales, sur le pouvoir des acheteurs et les effets économiques des restrictions imposées aux fournisseurs. Il a toutefois souligné que l'adoption de mesures coercitives ne serait justifiée que dans les cas où les pouvoirs des acheteurs ont effectivement des effets négatifs sur la concurrence, et non dans le cas où la taille d'une entreprise inquiète un concurrent ou un fournisseur.
19. En outre, à long terme, la réputation du GVH risque d'être ternie s'il ne parvient jamais à résoudre certains problèmes qui touchent un grand nombre de consommateurs.
20. Étant donné que la nouvelle loi sur les télécommunications transpose une directive de l'Union européenne, il faut s'assurer que son interprétation s'accorde avec le droit communautaire.
21. Le GVH peut aussi tenter des actions contre des mesures et des règlements devant la Cour constitutionnelle, et il est parvenu à deux reprises à utiliser la menace d'un tel recours pour éviter des mesures anticoncurrentielles (régime douanier préférentiel pour le véhicule Ford Transit ; tarif discriminatoire de la Poste hongroise pour l'ouverture de kiosques à journaux par de nouveaux concurrents).
22. Les nouveaux pouvoirs d'investigation de ce service l'autorisent notamment à procéder à des inspections inopinées dans le but de rassembler des preuves, à enquêter dans des lieux privés occupés par des cadres d'une entreprise et à recevoir des dépositions orales. Il s'agit là de mesures qui avaient été recommandées dans un rapport de l'OCDE (OCDE, 2001, p. 189). Pour faire en sorte que les principes fondamentaux du droit de la concurrence et leur application effective soient bien compris par tous les intéressés, le nouveau service a engagé des actions à l'encontre de plusieurs petites ententes locales, en plus d'un certain nombre d'ententes nationales. La suppression de l'exemption légale dont bénéficiaient les ententes d'importance secondaire comportant des restrictions caractérisées représente un autre élément de cet effort de lutte plus résolue contre les ententes.
23. La longueur de la procédure concernant une entente dans le secteur du café a peut-être aussi incité le GVH à faire preuve de prudence en matière d'amendes. En 1994, le GVH avait imposé une amende très importante, de près de 400 millions de forints, aux participants à une entente sur le café. La procédure de recours a duré de nombreuses années et, enfin de compte, le tribunal métropolitain a ordonné un réexamen de l'ensemble de l'affaire. Le GVH a fait appel de cette décision auprès de la Cour suprême.
24. La répression des ententes risquerait de devenir plus difficile si le système actuel d'amendes administratives à l'encontre des sociétés était remplacé par des sanctions contre les sociétés et les particuliers exclusivement fondées sur le droit pénal, en particulier en raison des normes de preuve plus élevées applicables dans les affaires pénales. Diverses options sont envisageables pour parer à ce danger. Premièrement, certaines sanctions à l'encontre des particuliers pourraient être intégrées dans le système d'exécution actuel, ce qui permettrait à l'autorité de la concurrence d'imposer des sanctions contre des entreprises et des particuliers dans le cadre d'une même procédure. Deuxièmement, des sanctions pénales, y compris des peines de prison, pourraient être instituées en parallèle avec le système actuel de sanctions contre les

sociétés. Ces sanctions devraient être appliquées par les institutions chargées de l'application du droit pénal, avec un éventuel rôle d'appui/consultatif de la part du GVH et une coordination entre les deux dispositifs d'exécution.

25. À l'heure actuelle, un particulier ne peut pas engager de poursuites devant les tribunaux en vertu du droit de la concurrence. De même, les tribunaux ne peuvent pas prendre de mesures conservatoires. Des particuliers peuvent engager des poursuites en dommages-intérêts en cas de violation du droit de la concurrence, mais il faut au préalable que le GVH ait conclu à une infraction.
26. À partir de 2004, une personne privée pourra saisir un tribunal hongrois pour demander l'annulation des restrictions résultant d'un accord au motif que celles-ci ne sont pas conformes au droit de la concurrence de l'Union européenne, à condition de pouvoir démontrer que l'accord en question est susceptible de nuire au commerce intracommunautaire (les mêmes principes s'appliqueront dans les affaires concernant les abus de position dominante). Selon les cas, il pourra également demander des dommages-intérêts. En revanche, en l'absence d'effets sur le commerce intracommunautaire, seule la législation hongroise sera applicable aux accords restrictifs. Les tribunaux n'auront pas le pouvoir de se prononcer sur les aspects d'une affaire concernant la concurrence, et le plaignant devra tout d'abord obtenir une décision du GVH avant de réclamer des dommages-intérêts devant un tribunal. Les conflits de compétence semblent inévitables dans ces circonstances, même si les règles de fond sont en grande partie harmonisées. Si les tribunaux hongrois pouvaient traiter les plaintes indifféremment en vertu du droit de la concurrence de l'UE et de la législation hongroise, les particuliers pourraient beaucoup plus facilement se défendre. Si les poursuites individuelles deviennent possibles, il faudra envisager de permettre au GVH d'aller devant les tribunaux hongrois à titre consultatif (« *amicus curiae* ») afin de veiller à la cohérence de l'application et de l'évolution du droit de la concurrence hongrois.
27. Initialement, la loi sur la concurrence prévoyait des périodes d'examen déterminées et, en général, relativement courtes. Les réformes de 2001 se sont traduites par certains changements, mais il semblerait que l'éventail des différentes périodes d'examen puisse encore être amélioré. La loi autorise actuellement une période d'examen de 45 jours qui peut être étendue à 60 jours dans les cas qui ne soulèvent manifestement pas de problèmes de concurrence. En revanche, la période d'examen *moyenne*, dans ces cas, a atteint 57 jours en 2002. Cela signifie que plusieurs affaires relativement simples n'ont fait l'objet d'une décision qu'à l'issue d'une période d'examen de plus de deux mois. Ce délai est long par comparaison avec les autres pays. Le Réseau international de la concurrence (ICN) a récemment adopté des recommandations concernant les procédures de notification des fusions qui concernent notamment les périodes d'examen. Il recommande notamment que l'examen des affaires qui ne soulèvent pas de problèmes importants soit achevé dans un délai de six semaines au maximum. Dans beaucoup d'autres pays européens, la première phase de l'examen doit être achevée dans un délai d'un mois ou 30 jours. Si, en Hongrie, les délais statutaires sont relativement proches des recommandations de l'ICN, la durée effective des examens est beaucoup plus longue.
28. GVH (2001), p. 22.
29. Une solution plus radicale consisterait à donner aux services d'enquête le pouvoir de mettre un terme à une procédure d'examen d'un projet de fusion à l'issue d'une période d'un mois (par exemple) si l'affaire ne soulève aucun problème important, sans que le Conseil ait à rendre une décision. Il serait toujours possible de demander au Conseil de la concurrence de prendre une décision, si les services d'enquête et les

- parties en cause se mettent d'accord sur les moyens de résoudre les problèmes de concurrence pendant la période d'examen initiale.
30. La Hongrie n'a pas révisé ses seuils de notification depuis l'adoption de la loi sur la concurrence, en 1996, si bien qu'ils recouvrent aujourd'hui un plus grand nombre de petites opérations que ce n'était le cas lors de leur adoption. Voir GVH (2001), p. 14.
 31. Par exemple, les enquêtes de la Commission européenne portant sur des ententes internationales se prolongent en général pendant plusieurs années avant la décision de la Commission.
 32. Le gouvernement peut influencer sur les prix car c'est de lui (ministère de l'Économie et des Transports) que relève la décision finale, même si c'est l'Autorité de régulation sectorielle, à savoir l'Office de l'énergie (MEH), qui calcule et propose les tarifs.
 33. Pour cette adjudication, MVM a créé une « centrale virtuelle » de 85 MW et a mis aux enchères les 85 MW de capacité, soit 375 GWh d'électricité qu'elle pouvait produire. L'électricité achetée lors de cette adjudication ne peut être exportée ni directement ni indirectement. Le prix de départ avait été fixé à 7 forints/kWh, et les contrats ont été passés aux alentours de 8 forints/kWh.
 34. GdF détient une participation majoritaire dans deux des six compagnies (DÉGÁZ et ÉGÁZ), Ruhrgas et RWE sont conjointement propriétaires d'une compagnie (DDGÁZ), tandis que RWE détient aussi une part importante des actions de deux autres compagnies (FGÁZ et TIGÁZ, dans laquelle Italgas a une position dominante). La compagnie restante (KGÁZ) appartient en grande partie à E.ON Hungaria et à EVN. MOL détient environ un tiers de DÉGÁZ et d'ÉGÁZ.
 35. Dans son avis de 1997, la Commission a conclu que la Hongrie ne devrait guère avoir de difficultés à adopter à moyen terme le modèle communautaire de libéralisation des télécommunications, puisqu'elle avait déjà mis en œuvre l'essentiel de l'acquis dans ce domaine. Elle a estimé en outre que si les investissements étrangers se poursuivaient au même rythme et si les tarifs étaient rééquilibrés, le secteur devrait être en mesure de faire pleinement face à la concurrence.
 36. Environ 40 pour cent de la population et 70 pour cent environ des ménages sont abonnés à des services de téléphonie fixe. Le nombre d'abonnés au service mobile a atteint près de 8 millions à l'automne 2003, soit un taux de pénétration de plus de 70 pour cent. Selon des estimations, environ 15 pour cent des ménages sont abonnés à l'Internet.
 37. L'indice de restrictivité visant les entreprises de télécoms résume la nature et l'ampleur des restrictions au niveau de l'établissement et des opérations courantes. Les notes vont de 0 à 1 : plus la restriction est sévère, plus la note est élevée. Pour les opérateurs nationaux, l'étude donne une note de 0.28 à la Hongrie, 0.15 à la zone euro, 0.03 aux États-Unis et 0.04 au Japon. Pour les opérateurs étrangers, l'indice pour la Hongrie est encore plus élevé, à 0.53, contre 0.26 dans la zone euro. Aux États-Unis et au Japon, l'indice est le même pour les fournisseurs nationaux et les fournisseurs étrangers.
 38. Les approbations pour les nouveaux entrants sont fondées sur une méthode de coûts intégralement répartis pour 2002 et, à partir de 2003, sur la méthode des coûts marginaux à long terme. La législation visant à établir un système basé sur les coûts pour les appels entre téléphones mobiles et téléphones fixes, et inversement, est en cours d'élaboration.
 39. Des droits exclusifs étaient inclus dans la première vague de privatisations en 1993 et 1994. Ils ont expiré en décembre 2001 pour MATAV et en novembre 2002 pour les compagnies téléphoniques locales.

40. L'un des objectifs que la loi actuelle sur les télécoms n'a pas permis d'atteindre est la mise en place à compter du 1^{er} janvier 2003 de la portabilité des numéros dans le segment filaire. En juillet 2003, le Cabinet a approuvé une proposition du ministère des Technologies de l'information et des Télécommunications concernant un décret sur la portabilité des numéros.
41. Avant 2002, les tarifs d'utilisation et les redevances d'interconnexion étaient contrôlés par l'État et ne relevaient donc pas du droit de la concurrence et de l'autorité de la concurrence. La loi de 2002 a libéralisé les redevances d'interconnexion ; toutefois, en raison d'externalités de marché, seule une réduction progressive des prix peut être obtenue par une série de mesures réglementaires.
42. Si l'écart entre le tarif à la consommation appliqué par l'opérateur historique et la redevance de raccordement que les autres fournisseurs doivent acquitter est trop grand, les nouveaux entrants ne peuvent assurer de façon rentable le service, puisque leurs marges bénéficiaires se trouvent resserrées.
43. Parmi les nouvelles technologies, certaines ont déjà été introduites en Hongrie, notamment les services MMS, apparus en mai 2002.
44. Le financement insuffisant des obligations de service public et une forte contraction de la demande et des recettes ont entraîné des retards énormes dans les activités de développement et de maintenance de la société nationale des chemins de fer.
45. La dernière mesure prise dans l'UE a été l'adoption de la nouvelle Directive postale en juin 2002, qui libéralise (à compter de janvier 2003) la distribution des lettres de plus de 100 grammes (ou d'un tarif supérieur à trois fois le tarif de base) et tout le courrier transfrontières (sauf pour les pays membres qui ne le souhaitent pas). La libéralisation s'appliquera trois années plus tard aux lettres de plus de 50 grammes ou d'un tarif supérieur à plus de deux fois et demie le tarif de base. La nouvelle directive fixe le 1^{er} janvier 2009 comme date possible d'un marché interne des services postaux, mais cela devra être confirmé ultérieurement (ou peut-être modifié) par une procédure de codécision. Voir *Étude économique de l'OCDE sur la zone euro*, 2003.
46. La Magyar Posta prévoyait initialement de fermer tous ses bureaux non rentables dans 200 villages de moins de 600 habitants, mais cette mesure a été différée sous la pression des conseils de village.
47. Le lien entre la concentration et la pression de la concurrence est complexe dans la distribution de détail et diffère de celui observé dans les autres secteurs. *Dobson et al.* (2001) avancent qu'une plus grande concentration peut bénéficier aux consommateurs grâce à des prix de détail plus faibles, rendus possibles par le renforcement du pouvoir de monopsonne du secteur de détail vis-à-vis des producteurs manufacturiers ayant (par ailleurs) une position dominante. Les possibilités d'un comportement anti-concurrentiel sont aussi souvent limitées par la menace d'entrée de nouvelles entreprises et par la mobilité de plus en plus grande des consommateurs.
48. Le nombre d'Autrichiens venant en Hongrie avait diminué de 8 pour cent en janvier 2003 par rapport aux chiffres de l'année précédente.
49. Les pharmacies ne peuvent être détenues que sous la forme de SARL, tous les partenaires actifs devant être des pharmaciens (et un au moins doit détenir à titre personnel un titre d'exploitation d'une pharmacie). Les pharmacies doivent desservir au moins 5 000 habitants et ne peuvent pas se situer à moins de 250 mètres l'une de l'autre dans les grandes villes et de 300 mètres dans les villes moyennes.
50. Si les prix à la production ont été libéralisés, les prix de gros et les prix de détail font encore l'objet d'une réglementation ; une marge maximale est fixée pour les prix de

gros et les prix de détail des médicaments et les détaillants peuvent se concurrencer dans cette fourchette. Dans le cas de produits pharmaceutiques subventionnés, une partie du prix payé par le consommateur au détail est remboursée par le Fonds d'assurance-maladie. Les prix sont négociés entre le Fonds national d'assurance-maladie, le ministère des Finances et le fabricant. Dans le cas des produits non remboursés, le fabricant ou l'importateur a seulement une obligation d'information à l'égard du ministère de la Santé et des Affaires sociales.

51. La libre circulation des biens et des marchandises en Europe est l'un des principes de base du Traité de Rome. Outre les directives existantes, cette évolution sera aussi renforcée par la Directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles et la Directive sur les services dans le marché interne. La prochaine extension par la Commission du mécanisme de contrôle des projets de législation technique nationale de façon à couvrir les services (Commission européenne, 2003) réduira aussi la possibilité de mettre en place des obstacles nationaux.
52. Dans certains secteurs, notamment la santé, il y aura reconnaissance intégrale des qualifications et en principe pas de restrictions envers les ressortissants de l'UE qualifiés qui travaillent en Hongrie.
53. L'expression « aides d'État » revêt une signification précise dans le cadre des politiques de l'UE. Il importe de souligner qu'elle recouvre les subventions (sous la forme de dons, de prêts subventionnés, etc.) qui sont fournies par l'État et non pas par les autres autorités. Par exemple, les fonds fournis dans le cadre de la Politique agricole commune de l'UE (PAC) ne sont pas comptabilisés dans les aides d'État. La Hongrie a déjà reçu une aide préadhésion de l'UE. Pour la période 2000-2002, l'allocation annuelle de la Hongrie atteint 96 millions d'euros pour PHARE, 38.1 millions d'euros pour SAPARD (développement agricole et rural) et entre 72.8 et 104 millions d'euros pour ISPA (infrastructure : environnement et transport).
54. Dans son avis de 1997, la Commission a conclu qu'il fallait faire davantage pour arriver au degré de transparence requis et que le rôle et les pouvoirs de l'Autorité de surveillance devaient être clairement définis pour assurer la compatibilité des aides accordées avec les règles européennes. En outre, la Commission a noté qu'un effort considérable serait nécessaire pour satisfaire aux obligations en matière d'aides d'État à moyen terme.
55. Le rapport annuel de la Hongrie sur les aides d'État pour 2000 a été présenté à la Commission européenne en avril 2002.
56. Selon la dernière publication de l'OCDE relative aux politiques agricoles, le soutien direct et indirect moyen annuel à l'agriculture a représenté 2.7 pour cent du PIB sur la période 200-2002 (OCDE, 2003, p. 243). Les dépenses publiques de soutien à l'agriculture et au développement rural s'élèvent à 1.4 pour cent en moyenne pour la même période et une aide d'ampleur similaire est budgétée pour 2004. En outre, le faible niveau du PIB implique que le niveau absolu de l'aide par agriculteur et par habitant est faible par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE. La part du soutien aux producteurs ayant d'importants effets de distorsion est estimée par la somme du soutien des prix de marché, des paiements à la production et des paiements au titre des intrants (voir OCDE, 2003, p. 219).
57. Le découplage suppose la dissociation des paiements d'activités spécifiques (notamment la production de denrées alimentaires) et l'éco-conditionnalité vise le respect de normes minimales dans tous les secteurs recevant des paiements (par exemple production, mise en réserve, environnement). La réforme de la PAC prévoit notamment le passage à un paiement unique par exploitation, indépendant de la production et assu-

jetti au respect de l'environnement, à la sécurité des produits alimentaires, à la sécurité professionnelle et à la protection de la nature. En outre, les pays sont autorisés à garder une partie de l'aide sous la forme de paiements liés à la superficie cultivée actuellement et au nombre de têtes de bétail. Les autres aspects de la réforme sont notamment la réduction des paiements directs en fonction de la taille de l'exploitation et la mise en place d'une politique de développement rural plus dynamique.

58. On entend par importations parallèles les importations de produits qui ont lieu en dehors du circuit de distribution officiel établi par une entreprise particulière, de façon à tirer parti des différences de prix d'un pays à l'autre.
59. Audet (2002) estime qu'un tiers du total des marchés publics (consommation et investissement) peut être ouvert au commerce international. Dans la plupart des pays membres, les achats des échelons inférieurs de l'administration sont deux à trois fois plus importants que les achats de l'administration centrale, mais, en Hongrie, ces achats sont également répartis. Le classement global de la Hongrie dans la zone OCDE est stable, que l'on se fonde sur la mesure des dépenses totales (consommation et investissement), des dépenses déduites des paiements, ou des dépenses totales moins les paiements et la défense.
60. Les problèmes concernant la construction d'autoroutes ont commencé par de graves conflits d'intérêt. Les projets de construction n'ont pas fait l'objet de procédures classiques de passation des marchés publics et les contrats de sous-traitance ont été très critiqués. Le nouveau gouvernement a assujéti la construction d'autoroutes aux règles des marchés publics. Cependant, même depuis lors, ces projets de construction ont été critiqués pour dépassement des coûts, ainsi que pour d'autres problèmes.

Bibliographie

- AIE (2003), *Energy policies: Hungary 2003 Review*, Paris.
- Audet, D. (2002), « Les marchés publics : rapport de synthèse », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2, n° 3.
- Commission européenne (2000), *The Danube Space Study*, juillet [http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/danube_en.htm].
- Commission européenne (2002), Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion, Commission européenne SEC(2002) 1404, {COM(2002) 700Final}, Bruxelles [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/hu_en.pdf].
- Commission européenne (2003a), Rapport global de suivi des préparatifs menés par la Hongrie en vue de son adhésion [www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_hu_final.pdf].
- Commission européenne (2003b), Réforme de la PAC – Une perspective à long terme pour une agriculture durable : analyses de l'impact, Direction générale de l'agriculture, Bruxelles, mars [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/reformimpact/index_en.htm].
- de Sousa, J. et A. C. Disdier (2002), « Legal Framework and Trade Barrier in Transition Economies: Evidence from Hungary, Romania and Slovenia », *HWWA Discussion Paper* n° 201.
- EU Observer (2003), *Overview of innovation policies of the candidate countries*.
- Eurostat (2002), Les entreprises dans les pays d'Europe centrale, Communiqué de presse n° 144/2002, 10 décembre.
- Financial Times* (2001), Peter March, 29 octobre 2001.
- FMI (2002), Hungary: 2002 Article IV Consultation, Staff report, IMF Country Report 02/111. [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2002/cr02111.pdf].
- FMI (à paraître), *Hungary: Expenditure policy reform*.
- Golub, S. S. (2003), « Measures of restrictions on inward foreign direct investment for OECD countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 357, juin [[http://appli1.oecd.org/olis/2003doc.nsf/linkto/eco-wfp\(2003\)11/\\$FILE/JT00145291.PDF](http://appli1.oecd.org/olis/2003doc.nsf/linkto/eco-wfp(2003)11/$FILE/JT00145291.PDF)].
- GVH (2000), *Competition office bulletin*, n° 3, Office of economic competition, août 2000. [www.gvh.hu/fej_2.2].
- GVH (2001), *Competition office bulletin*, n° 5, Office of economic competition, décembre 2001. [www.gvh.hu/index.php?id=1742&l=e].
- GVH (2003), *Annual Report on Competition Policy Developments in Hungary*, DAFPE/COMP(2003)9/27.
- Havas, A. (2001), « Innovation policy in six candidate countries: the challenges. National innovation policy profile: Hungary », *Innovation Policy Studies*, ADE, Belgique.
- HIF (2002), *Communication Statistical Yearbook 2001*, Hungarian Communications Authority, Budapest.

- Jelic, R., R. Briston et W. Aussenegg (2001), « The Financial Performance Of Privatised Firms: Evidence From Three Transition Economies », EFMA 2001 Lugano Meeting.
- Kezdi, G. (2002), « Two Phases of Labor Market Transition In Hungary: Inter-Sectoral Reallocation and Skill-Biased Technological Change », WP Umich, preliminary.
- Közbeszerzes (2003), « A közbeszerzési eljárások száma és értéke az eljárások típusa szerint » [www.kozbeszerzes.hu/beszamolo/02-2_tabla.htm].
- Lenain, P. et S. Paltridge (2003), « After the telecoms bubble », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 361 [[www.oilis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/8b4af1b9622f13cecl256d50003cbcfb/\\$FILE/JT00146656.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/8b4af1b9622f13cecl256d50003cbcfb/$FILE/JT00146656.PDF)].
- Ministère de l'Économie et des Transports (2002), *Preparation of Hungarian Enterprises for EU Integration*, Budapest.
- Ministère des Finances (2003), Rapport interne, première version, document ronéoté.
- Nicoletti, G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et K.-Y. Yoo (2003), « Policies and international integration: Influences on trade and foreign direct investment », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 359 [[http://appli1.oecd.org/olis/2003doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2003\)13/\\$FILE/JT00146244.PDF](http://appli1.oecd.org/olis/2003doc.nsf/linkto/eco-wkp(2003)13/$FILE/JT00146244.PDF)].
- OCDE (2000), *La réforme de la réglementation en Hongrie*, Paris.
- OCDE (2002), *Concurrence sur les marchés de produits et performance économique – Cadre pour les examens du Comité EDR*, ECO/CPE/WP1(2002)11.
- OCDE (2003a), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, Paris.
- OCDE (2003b), *Aide-mémoire sur les débats relatifs à l'équité procédurale dans le cadre des enquêtes sur les fusions*, DAFEE/COMP/WP3/M(2003)1/ANN2
- OCDE (2003c), *Perspectives des communications de l'OCDE*, Paris [<http://publications.oecd.org/acrobate-book/9303021E.PDF>].
- Oliveira Martins, J., Scarpetta, S. et D. Pilat (1996), « Mark-up ratios in manufacturing industries: Estimates for 14 OECD countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 162.
- Open Society Institute (2002), *Corruption and anti-corruption policy in Hungary*.
- Piatkowski, M. (2002), « The Institutional Infrastructure of the "New Economy" and Catching-up Potential of Post-Socialist Countries », *TIGER Working Paper Series* n° 16.
- Schoeffer, P. et R. Leitinger (2002), *Framework for Venture Capital in the Accession Countries to the European Union*, EFMA 2002 London Meetings.
- Schoors, K. et B. van der Tol (2002), « Foreign direct investment spillovers within and between sectors: Evidence from Hungarian data », *Ghent University Working Paper* 2002/157.
- Warren, T. (2000), « The identification of impediments to trade and investment in telecommunications services », dans Findlay, C. et Warren, T. (dir. pub.) 2000, *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*, Routledge, Londres et New York.

5. Développement durable

De plus en plus, on craint que le développement à long terme ne soit remis en cause si des mesures ne sont pas prises pour assurer un équilibre entre les résultats économiques, environnementaux et sociaux. La présente section examine trois questions relatives au développement durable qui revêtent une importance particulière pour la Hongrie : le changement climatique, la pollution atmosphérique et les revenus de retraite durables. Dans chaque cas, des indicateurs sont présentés pour mesurer les progrès accomplis et l'évolution des problèmes potentiels, tandis que les politiques pertinentes font l'objet d'une évaluation. On examine également si des dispositifs institutionnels sont en place pour intégrer l'élaboration des politiques visant les différents volets du développement durable (voir l'encadré 5.1).

Changement climatique

Principaux problèmes

La Hongrie participe aux efforts internationaux visant à contenir le changement climatique par son engagement, pris dans le cadre du Protocole de Kyoto, de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 6 pour cent sur la période 2008-2012 par rapport à la période de référence 1985-87. Cet objectif paraît devoir être atteint. Toutefois, si les émissions par habitant sont relativement faibles, la Hongrie émet dans l'atmosphère des quantités de GES élevées par rapport à la taille de son économie, du fait notamment d'une utilisation inefficace de l'énergie dans tous les secteurs d'activité. Les autorités sont bien conscientes du problème et des programmes sont engagés pour améliorer le rendement énergétique et réduire ainsi ces rejets. Les principaux impératifs à cet égard sont de faire en sorte que les moyens les plus performants soient utilisés pour la dépollution et que l'objectif de réduction des émissions se fonde sur des critères économiques.

Résultats

Depuis 1990, l'intensité de GES dans l'ensemble de l'économie diminue à un rythme rapide par rapport à la moyenne OCDE (voir le tableau 5.1). Toutefois,

Encadré 5.1. **Intégration des différents aspects du développement durable dans l'action des pouvoirs publics**¹

Le cadre général pour l'intégration des politiques environnementales aux autres politiques est défini dans le *Programme environnemental national* de six ans qui a été établi pour la première fois en 1997 et renouvelé en 2003. Ce programme vise à concilier les intérêts sectoriels ou économiques et les préoccupations écologiques lors de la fixation d'objectifs quantitatifs pour la politique de l'environnement. Les plans d'action associés sont établis par le ministère de l'Environnement et adoptés par le Conseil des ministres, ce qui assure une certaine intégration au plus haut niveau de l'élaboration des politiques. Pour les décisions concernant les projets environnementaux, le ministère des Finances participe activement à l'élaboration des mécanismes de financement. L'une des instances importantes pour la coordination et l'intégration des politiques est le Conseil environnemental national, organe consultatif gouvernemental comprenant des représentants des milieux universitaires, du monde des affaires et des organisations non gouvernementales environnementales. Le gouvernement a résolu d'élaborer, d'ici à la fin de 2004, une stratégie nationale de développement durable qui devrait permettre de renforcer l'intégration des politiques dans les différents domaines.

Depuis 1993, la loi rend obligatoire l'étude d'impact sur l'environnement pour certains projets et activités (centrales électriques, raffineries de pétrole, autoroutes, les installations de traitement des déchets, etc.), et son champ d'application a été élargi en 2001. Cependant, plusieurs grands projets qui ne rentrent pas dans ces catégories ont suscité des inquiétudes en raison de leur viabilité écologique peut-être insuffisante ; c'est le cas des forêts de plantation qui bénéficient de subventions dans le contexte de la stratégie à l'égard du changement climatique². Une évaluation environnementale est requise pour certains programmes économiques et sociaux d'envergure nationale ou régionale. Ces évaluations ne comportant pas d'estimation monétaire des impacts sur l'environnement, il n'est pas possible de faire une comparaison avec les avantages économiques, ce qui limite leur utilisation dans l'intégration des politiques. En outre, certaines évaluations d'impact ne sont sans doute pas assez exhaustives pour offrir un tableau complet des conséquences écologiques (Palerm, 1999). Pour les projets financés par l'UE, une analyse coûts-avantages est obligatoire.

1. Les sections de ce rapport traitant des politiques concernant le changement climatique, la pollution atmosphérique et les revenus de retraite sont des contributions au suivi par l'Organisation du rapport sur le développement durable, conformément à la Décision de mai 2001 du Conseil au niveau des ministres.
2. Les ONG environnementales estiment que ces forêts, qui comptent un nombre très limité d'essences – souvent exotiques – sont susceptibles de menacer la biodiversité et de déstabiliser les sols.

cette performance est moins bonne qu'il n'y paraît, compte tenu d'un point de départ très élevé et d'une forte augmentation du volume du trafic. De fait, le montant des émissions par unité de PIB reste très supérieur à la moyenne OCDE. Le

Tableau 5.1. **Principaux indicateurs : changement climatique**Indicateurs de l'intensité d'émission de gaz à effet de serre (GES), grammes d'équivalent CO₂ par \$PPA de PIB, prix de 1995

	Émissions totales de GES	Émissions de CO ₂ , électricité	Émissions de CO ₂ , transport	Autres émissions de GES	Émissions totales de GES	Émissions de CO ₂ , électricité	Émissions de CO ₂ , transport	Autres émissions de GES
	Niveau, 2000				Pourcentage de variation annuelle moyenne 1990-2000			
Australie	1 061	360	159	542	-1.82	-0.46	-1.52	-2.70
Autriche	403	66	96	241	-2.05	-3.20	-0.02	-2.42
Belgique	600	105	97	398	-1.47	-1.27	-0.19	-1.81
Canada	888	156	183	549	-0.94	0.24	-0.85	-1.28
République tchèque	1 082	468	100	514	-2.77	2.54	6.33	-6.58
Danemark	501	171	88	242	-2.38	-2.73	-0.84	-2.64
Finlande	597	178	99	321	-2.56	-0.17	-1.83	-3.84
France	402	30	102	271	-2.00	-2.60	-0.02	-2.57
Allemagne	519	168	91	260	-3.92	-3.57	-1.05	-4.95
Grèce	819	275	122	422	-0.16	0.07	-0.02	-0.34
Hongrie	747	192	79	476	-2.60	-1.30	-0.24	-3.40
Islande	398	0	84	314	-1.82	..	-2.47	..
Irlande	643	152	98	392	-4.63	-2.97	0.23	-6.03
Italie	432	108	89	235	-1.06	-0.43	0.01	-1.70
Japon	441	132	81	229	-0.34	0.13	0.89	-0.99
Luxembourg	314	6	249	59	-12.47	-27.09	0.62	-23.13
Pays-Bas	553	138	80	335	-2.49	-0.95	-1.09	-3.34
Nouvelle- Zélande	1 078	82	179	817	-2.21	2.87	0.80	-3.12
Norvège	454	3	97	354	-2.91	-1.57	-2.86	-2.93
Pologne	1 109	458	74	576	-7.12	-6.48	-1.39	-8.08
Portugal	516	129	111	276	-0.06	0.85	3.47	-1.51
Slovaquie	846	249	70	526	-5.21	0.98	1.98	-7.60
Espagne	536	130	127	278	0.35	1.21	0.97	-0.28
Suède	340	35	110	195	-1.91	-1.52	-0.77	-2.56
Suisse	267	2	78	187	-0.94	-3.82	-0.40	-1.11
Royaume-Uni	512	137	106	268	-3.58	-4.30	-1.41	-3.94
États-Unis	779	273	192	315	-1.86	-0.73	-1.30	-3.04
OCDE total	639	201	137	307	-1.88	-0.79	-0.58	-2.90
UE	491	120	100	272	-2.43	-2.36	-0.40	-3.10

Source : Émissions de gaz à effet de serre : notifications nationales à la CCNUCC et publications nationales. Émissions de dioxyde de carbone pour le transport et l'électricité : AIE (2001). PIB : OCDE, base de données SCN.

découplage des émissions sectorielles par rapport aux tendances de la production s'est produit à des vitesses variables d'une branche à l'autre. Dans le secteur manufacturier, grâce à la fermeture de vieilles installations polluantes, la baisse des émissions de dioxyde de carbone par unité de production industrielle a été l'une des plus rapides de la zone de l'OCDE. Le recul de l'intensité des émissions

a été aussi relativement prononcé pour le chauffage des logements et l'utilisation de véhicules, deux secteurs où les niveaux initiaux étaient particulièrement élevés. En revanche, dans le secteur de l'électricité le point de départ était bas, étant donné l'importance de l'énergie nucléaire, et au cours des années 90 la quantité d'émissions par KWh a diminué plus lentement que dans la zone de l'UE, d'autant que le processus de remplacement du charbon par le gaz naturel a été très limité (voir le tableau 5.2). Néanmoins, en 2000 les émissions totales de GES ont dépassé de près de 20 pour cent le plafond de Kyoto, et il y a très peu de chances qu'elles avoisinent cette limite dans les dix années à venir.

Politiques

Bien que la Hongrie soit susceptible d'atteindre l'objectif de Kyoto sans modification de ses politiques, les autorités ont élaboré un programme d'atténuation du changement climatique. Cette stratégie prévoit que l'objectif de Kyoto sera réalisé uniquement au moyen de mesures intérieures, et elle souligne le rôle des innovations dans la réduction des émissions futures. Un objectif concret de la stratégie, dicté par la prochaine adhésion à l'Union européenne, est de porter la part des sources renouvelables dans la consommation d'énergie primaire de 1½ pour cent pour cent en 2000 à 5-6 pour cent en 2010, encore que les coûts correspondants apparaissent excessifs (voir ci-après). Les émissions de GES seront également freinées par le programme de subventions qui vise à diminuer la consommation d'énergie dans certains secteurs de 7 à 8 pour cent chaque année jusqu'en 2010, objectif ambitieux qui a été jusqu'ici respecté. La libéralisation du marché de l'électricité pourrait aussi contribuer à réduire les émissions, étant donné l'avantage concurrentiel du gaz naturel sur le charbon.

La poursuite du processus d'élimination des subventions à l'énergie permet d'appliquer une stratégie offrant un double effet positif : réduire les émissions de GES et renforcer la capacité productive de l'économie. Comme dans les autres pays en transition, depuis le début des années 90 les prix de l'énergie ont augmenté considérablement avec la réduction des subventions inhérentes à des prix réglementés inférieurs aux coûts. Depuis 1999, les prix de l'énergie sont généralement régulés sur la base des coûts majorés. En conséquence, les entreprises se voient désormais appliquer des tarifs comparables à ceux de l'Europe occidentale pour l'électricité, le gaz naturel et les combustibles, ce qui les incite à adopter des combustibles moins coûteux et plus propres et à utiliser plus efficacement l'énergie. La nouvelle taxe sur l'énergie visant l'électricité et le gaz naturel incitera davantage les entreprises à améliorer le rendement énergétique¹. Cependant, la méthode des coûts majorés n'a pas été appliquée aux ménages, les tarifs étant fixés à des niveaux qui atteignent à peine la moitié de ceux de l'Europe occidentale. Les ménages ont aussi été exemptés de la nouvelle taxe sur l'énergie. Ces dispositions ont été dictées par la crainte des répercussions sociales

Tableau 5.2. Émissions de GES et indicateurs sectoriels

	Émissions totales de GES	Émissions de CO ₂ par Kwh d'électricité	Émissions de CO ₂ secteur manufacturier, par unité produite	Émissions de CO ₂ secteur résidentiel, par unité de consommation privée	Émissions de CO ₂ transport routier, par véhicule-kilomètre	Consommation d'électricité par unité de PIB	Production manufacturière par unité de PIB							
								Niveau, en millions de tonnes d'équivalent CO ₂ 2000	Pourcentage de variation annuelle moyenne					
									1990-2000	1990-2000	1990-2000 ¹	1990-2000 ²	1990-1999	1990-2000	1990-2000^{1}
Australie	502	1.7	0.1	-0.7	-1.1	-0.8	-0.6	-1.6						
Autriche	80	0.3	-3.3	-1.7	-2.4	-1.8	0.1	0.3						
Belgique	152	0.7	-1.1	-0.2	-1.1	-0.8	-0.2	-0.5						
Canada	726	1.8	0.7	-2.6	-2.0	-0.4	-0.5	1.0						
République tchèque	147	-2.7	-0.2	-7.7	-15.4	4.1	2.8	0.2						
Danemark	69	-0.1	-3.4	-1.7	-4.0	-0.2	0.7	-0.6						
Finlande	74	-0.4	-0.9	-7.2	-7.0	-1.4	0.7	3.2						
France	550	-0.2	-3.2	-2.4	-1.7	-0.5	0.6	0.3						
Allemagne	991	-2.1	-1.5	-1.1	-4.0	0.7	-2.1	-1.8						
Grèce	130	2.2	-2.0	-0.4	2.6	-4.4	2.1	-1.7						
Hongrie	84	-1.8	-1.5	-12.7	-5.4	-3.3	0.2	5.3						
Islande	3	0.7	-4.9	..	-7.7	0.3	2.6	..						
Irlande	67	2.2	-1.1	..	-6.2	4.8	-1.8	..						
Italie	547	0.5	-1.2	-2.0	-1.4	-1.1	0.8	-0.2						
Japon	1 386	1.1	-0.9	-0.8	0.1	0.3	1.0	-0.2						
Luxembourg	6	-7.8	-24.6	-13.0	-2.3	3.8	-3.4	-2.2						
Pays-Bas	218	0.4	-2.7	-1.8	-2.9	-0.1	1.8	-0.6						
Nouvelle-Zélande	77	0.5	3.7	..	-3.2	-2.1	-0.8	..						
Norvège	55	0.6	0.5	0.8	-8.8	0.5	-1.9	-2.7						
Pologne	386	-3.7	0.5	-5.8	-6.7	-6.4	-6.9	4.4						
Portugal	85	2.7	-0.9	0.7	-1.0	-0.4	1.8	-0.6						
Slovaquie	49	-4.0	0.8	-4.7	-7.4	2.3	0.2	2.4						
Espagne	386	3.0	0.0	-0.6	0.4	-0.3	1.2	-0.1						

Tableau 5.2. Émissions de GES et indicateurs sectoriels (suite)

	Émissions totales de GES	Émissions de CO ₂ par Kwh d'électricité	Émissions de CO ₂ secteur manufacturier, par unité produite	Émissions de CO ₂ secteur résidentiel, par unité de consommation privée	Émissions de CO ₂ transport routier, par véhicule-kilomètre	Consommation d'électricité par unité de PIB	Production manufacturière par unité de PIB							
								Pourcentage de variation annuelle moyenne						
								Niveau, en millions de tonnes d'équivalent CO ₂ 2000	1990-2000	1990-2000	1990-2000 ¹	1990-2000 ²	1990-1999	1990-2000	1990-2000^{1}
Suède	69	-0.2	1.0	-4.7	-4.1	-1.4	-0.5	2.5						
Suisse	53	-0.1	-4.7	..	-1.7	-0.3	1.1	..						
Royaume-Uni	649	-1.3	-3.6	-2.1	-1.9	-0.5	-0.7	-1.6						
États-Unis	7 001	1.3	-0.3	-4.0	-1.9	-0.2	-0.4	0.4						
Total des pays de l' OCDE ci-dessus	14 543	0.6	-0.8	-2.2	-1.8	-0.3	-0.2	0.0						
OCDE hors États-Unis	7 542	-0.1	-1.2	-1.5	-1.7	-0.4	0.0	-0.3						
Pays de l'UE	4 073	-0.3	-2.0	-1.8	-2.4	-0.4	-0.2	-0.7						

1. 1991-2000 pour l'Allemagne et la Hongrie ; 1992-2000 pour la Pologne ; 1993-2000 pour la Slovaquie ; 1990-1999 pour le Portugal ; pas de données pour l'Islande, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et la Suisse.

2. 1991-2000 pour la République tchèque ; 1993-2000 pour la Slovaquie.

Source : GES : notifications nationales à la CCNUCC, sources nationales et CCNUCC ; données sur le dioxyde de carbone : AIE ; production manufacturière, consommation privée : OCDE.

d'une hausse des prix de l'énergie et de l'impact que celle-ci pourrait avoir sur le taux d'inflation. En utilisant les prix de l'énergie pour les ménages comme mécanisme anti-pauvreté ou comme outil de gestion de l'inflation, les autorités risquent de créer des pénuries dans le long terme, car les fournisseurs privés réduiront à la longue leur offre si les prix ne couvrent pas les coûts totaux. À cet égard, l'augmentation récente du taux de TVA sur la consommation d'électricité des ménages représente une étape dans la bonne direction.

Étant donné que des prix inférieurs aux coûts stimulent la consommation d'énergie des ménages, les subventions publiques visant à améliorer le rendement énergétique ont été ciblées sur ce secteur. Selon les estimations officielles, les projets aidés en 2001 pourraient réduire de 0.2 pour cent la consommation annuelle totale d'énergie. Le coût budgétaire correspondant par tonne de carbone évitée se situerait entre 20 et 110 euros, alors que le prix des permis sur le marché international devrait être inférieur à 17 euros (AIE, 2002)². Parmi les autres moyens d'encourager les économies d'énergie figurent les normes de rendement énergétique des appareils électroménagers et du bâtiment, qui ont été établies sur le modèle des normes de l'UE. Malgré leur importance pour le rendement énergétique et à d'autres égards, ces normes ne semblent pas être mises en œuvre de manière efficace.

L'expansion prévue des énergies renouvelables impliquera probablement des coûts de dépollution élevés par tonne de carbone évitée. L'énergie renouvelable, essentiellement l'énergie de la biomasse, est favorisée par des subventions à l'investissement, qui peuvent atteindre 50 pour cent du coût d'investissement dans les grandes installations et 65 pour cent dans les installations petites et moyennes. Dans les limites du cadre budgétaire fixé et des plafonds précités de l'aide publique à chaque projet, l'allocation est effectuée par voie d'appel d'offres, les subventions étant attribuées aux producteurs qui peuvent fournir la plus grande quantité d'énergie renouvelable au coût le plus bas. Depuis l'adoption de la loi sur l'électricité de 2001, les gros producteurs d'électricité renouvelable (capacité supérieure à 100 KWh) peuvent vendre leur production à des tarifs garantis, ce qui augmente la subvention implicite. Sur la base des tarifs proposés pour 2003, les coûts de dépollution associés pour les émissions de GES sont très élevés, puisqu'ils varient entre 280 et 860 euros par tonne de carbone évitée pour l'électricité aux heures de pointe (suivant que le carburant remplacé est le charbon ou le gaz naturel) et entre 170 et 540 euros aux heures creuses. Ces estimations donnent à penser que la promotion de l'énergie renouvelable est un moyen très inefficace de réduire les émissions de GES en Hongrie, comme d'ailleurs dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

Le système de quotas d'émission négociables prévu par l'UE offrira un moyen efficace de réduire les émissions intérieures de GES. Ce dispositif fixera un prix pour les émissions des grandes installations et incitera celles-ci à les

réduire dès lors que les coûts associés seront inférieurs au prix des quotas. En outre, étant donné que le prix des quotas sera le même pour tous les grands émetteurs, le système fait en sorte que l'effort de dépollution se concentre dans les établissements où le coût est le plus faible. Toutefois, étant donné que 90 pour cent de tous les quotas seront alloués gratuitement aux émetteurs actuels en vertu de la directive européenne sur le système de plafonds et d'échanges, les entreprises les plus affectées profiteront du système de quotas négociables si les rentes qu'elles en tirent ne sont pas imposées.

Conclusions

Bien que l'objectif de Kyoto semble devoir être atteint, la Hongrie, en tant que vendeur net de permis, tirera profit de la mise en œuvre de politiques qui réduisent encore les émissions de GES à un coût inférieur au prix international du carbone. Inversement, les programmes nationaux dont les coûts excèdent le prix du carbone sur les marchés internationaux entraînent une perte nette pour l'économie. Le prix de marché des émissions actuelles et futures devrait servir d'étalon pour l'évaluation du rapport coût-efficacité des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre ? Toutefois, ce faisant, il faudra prendre en compte les coûts et avantages liés à d'autres objectifs d'action. Ainsi, les programmes pour les énergies renouvelables, qui sont destinés à réduire les émissions de GES, peuvent aussi, dans une certaine mesure, améliorer la qualité de l'air. Dans le passé, l'alignement des prix industriels de l'électricité sur les coûts économiques a permis de réduire les émissions sans provoquer d'effets préjudiciables pour l'économie. Les pouvoirs publics devraient s'employer en priorité à résorber l'écart encore considérable entre les prix de l'énergie pour les ménages et les coûts correspondants, cela renforcera du même coup les piliers écologique et économique du développement durable. S'il s'ensuit des conséquences sérieuses pour les ménages défavorisés, le filet de protection sociale pourrait permettre d'y faire face. Néanmoins, si les impératifs de distribution de revenu font obstacle à cette réforme, on pourrait envisager de recourir à des instruments de politique sociale ciblés et strictement limités dans le temps pour compenser la hausse des prix de l'énergie. Enfin, le fait que 90 pour cent des quotas d'émissions du système d'échange de l'UE donnent lieu à des droits acquis revient à accorder des rentes aux entreprises affectées, et il faudrait à tout le moins que ces rentes soient imposées.

Pollution de l'air³

Principaux problèmes

La pollution atmosphérique menace la santé et la qualité de la vie et endommage les écosystèmes et les bâtiments. Ses coûts économiques, qui sont souvent indirects et se manifestent après un long laps de temps, sont jugés importants sur les sites fortement pollués⁴. La qualité de l'air en Hongrie se ressent

encore de l'héritage des décennies passées, mais elle s'est considérablement améliorée depuis le début des années 90, et les engagements internationaux devraient renforcer cette tendance. De fait, l'adhésion à l'Union européenne implique un nouvel effort de réduction des émissions de polluants atmosphériques. Dans ce contexte, il importe de veiller à ce que cette amélioration du pilier environnemental du développement durable ne se fasse pas au prix d'un affaiblissement excessif du pilier économique.

Résultats

Dans les années 90, le rythme de réduction des émissions de polluants atmosphériques traditionnels en proportion du PIB a été sensiblement plus lent que dans la zone de l'UE, et l'intensité d'émission dans l'ensemble de l'économie demeure très élevée en termes relatifs (voir le tableau 5.3). Au cours des années 90, les émissions de dioxyde de soufre par unité de PIB ont baissé plus lentement que dans les autres pays d'Europe centrale et orientale ; à la fin de la décennie le niveau des émissions était plus élevé que partout ailleurs dans la zone OCDE et atteignait près du sextuple de la moyenne de l'UE. Durant les années 90, la baisse des émissions de dioxyde d'azote en pourcentage du PIB a été encore plus faible, et le ratio émissions/PIB représentait près du double de la moyenne de la zone de l'UE. À la différence du découplage relativement faible entre les émissions de dioxyde de soufre et d'azote et la croissance économique, les rejets de composés organiques volatils par unité de PIB ont connu une évolution beaucoup plus comparable aux tendances dans l'UE, et les intensités d'émission ont été similaires dans les deux régions. Grâce à la réduction des émissions intérieures, mais aussi à une forte diminution de la pollution atmosphérique transfrontière, la concentration des polluants a diminué depuis le début des années 90, sauf celle de dioxyde d'azote qui est restée stable. Sous l'effet de ces évolutions, le nombre des régions classées comme étant fortement polluées a nettement baissé dans la seconde moitié des années 90.

Politiques

La Hongrie s'est engagée à réduire les émissions de certains polluants atmosphériques dans le cadre de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance⁵ et a en outre établi des normes de qualité de l'air dans les zones urbaines. Les objectifs d'émission fixés dans les protocoles de l'Accord relatif à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance prévoient d'ici à 2010 une réduction supplémentaire importante par rapport aux niveaux de 1999 pour les dioxydes d'azote et, dans une moindre mesure, pour les composés organiques volatils (non méthaniques). En revanche, l'objectif d'émission de dioxyde de soufre pour 2010 avait été atteint en 1997, en dépit d'une intensité d'émission exceptionnellement élevée dans l'économie.

Tableau 5.3. Principaux indicateurs : pollution atmosphérique

	Variation des émissions par unité de PIB, 1990-99 ¹			Niveau des émissions, 1999 ²		
	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV
	Pourcentage par an			Grammes par dollar de PIB		
Australie	3.1	-1.9	-2.9	3.9	5.5	4.1
Autriche	-10.2	-3.5	-6.5	0.2	0.9	1.2
Belgique	-9.2	-3.6	-4.8	0.8	1.2	1.1
Canada	-5.3	-2.8	-2.9	3.2	2.6	3.5
République tchèque	-19.1	-6.6	-5.7	2.1	3.0	1.9
Danemark	-14.2	-4.9	-5.2	0.4	1.6	1.0
Finlande	-13.0	-3.8	-4.1	0.7	2.1	1.4
France	-8.3	-3.8	-5.1	0.5	1.2	1.4
Allemagne	-20.1	-7.1	-8.8	0.4	0.9	0.9
Grèce	-1.4	-0.3	-0.2	3.6	2.5	2.6
Hongrie	-6.1	-1.1	-3.8	5.5	2.1	1.4
Islande	-1.1	-1.7	-4.9	3.7	3.9	1.4
Irlande	-8.1	-6.3	-7.9	1.7	1.3	1.0
Italie	-7.6	-4.3	-4.4	0.8	1.2	1.4
Japon	-1.7	-1.3	-2.4	0.3	0.5	0.6
Corée	-8.9	-3.3	-9.7	1.6	1.9	0.2
Luxembourg	-18.7	-9.1	-7.9	0.2	0.9	0.9
Mexique	-0.4	-0.9	-9.3	1.6	1.6	1.4
Pays-Bas	-10.1	-6.5	-8.8	0.3	1.1	0.7
Nouvelle-Zélande	-0.4	-0.5	-1.6	0.7	3.0	2.6
Norvège	-9.7	-2.8	-1.8	0.2	2.0	3.0
Pologne	-10.0	-6.6	-4.8	5.1	2.8	2.2
Portugal	-2.1	-0.9	0.1	2.4	2.3	3.1
Slovaquie	-13.7	-7.4	-5.6	3.3	2.4	2.0
Espagne	-5.8	-2.1	-3.5	2.2	1.7	3.6
Suède	-8.3	-4.3	-3.9	0.3	1.3	2.1
Suisse	-6.0	-5.4	-6.3	0.1	0.5	0.9
Turquie	3.2	1.0	0.0	3.4	2.3	1.6
Royaume-Uni	-13.9	-7.9	-6.6	1.0	1.3	1.4
États-Unis	-5.5	-2.5	-4.7	2.0	2.7	1.9
Union européenne	-11.1	-5.0	-5.3	0.8	1.2	1.5
OCDE Europe	-10.1	-4.8	-5.0	1.2	1.4	1.5
OCDE	-6.7	-2.9	-4.4	1.5	1.9	1.6

Note : Pour la moyenne OCDE, les données manquantes des pays pour 1990 ou 1999 ont été remplacées par les données de l'année la plus proche. Les données estimées pour 1999 représentent environ 5 pour cent du total de la zone. Le PIB est mesuré aux prix de 1995. Les agrégations de données nationales sont effectuées à l'aide des taux de change de 1995 à parité de pouvoir d'achat.

1. Australie : 1995-99 pour le dioxyde de soufre ; Nouvelle-Zélande : 1990-98 ; Mexique : 1994-98 pour le dioxyde de soufre et les COV et 1990-98 pour le dioxyde d'azote ; Slovaquie : 1990-98 pour le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote et 1990-97 pour les COV.
2. 1998 pour le Mexique, la Nouvelle-Zélande et pour le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote en Slovaquie ; 1997 pour les COV en Slovaquie.

Source : Programme coopératif de surveillance et d'évaluation du transport à grande distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP) ; Organisation mondiale de la santé ; OCDE (2002a).

Conformément aux prescriptions de l'UE, les normes de qualité de l'air ont été alignées sur celles qui sont préconisées par l'Organisation mondiale de la santé.

La nouvelle directive de l'UE sur les grandes installations de combustion sera décisive pour déterminer les émissions futures de polluants atmosphériques à partir de sources stationnaires. Les efforts passés pour réduire les émissions de sources stationnaires se sont appuyés sur des limites d'émission fixées par voie réglementaire, et souvent accompagnées de subventions. La nouvelle directive fixe des valeurs limites strictes sur la base de la meilleure technologie disponible applicable à toutes les installations à forte intensité d'énergie. Les autorités avaient la possibilité d'exercer une clause de non-application en vue de réaliser le même niveau de dépollution par d'autres moyens, mais la directive a été transposée dans le droit hongrois en juillet 2003. Une mise en œuvre intégrale de la directive entraînerait une réduction spectaculaire des émissions de dioxyde de soufre, estimée à près de 90 pour cent dans les centrales électriques anciennes⁶, soit quelque 30 pour cent des émissions totales actuelles. Au cours de la période 2002-2015, la mise en conformité avec les directives de l'UE sur la pollution atmosphérique coûtera à l'industrie 190 milliards de forints (1.6 pour cent du PIB annuel). Bien que les avantages soient susceptibles de l'emporter sur les coûts, il y a peu de chances que cette méthode se traduise par le coût de dépollution le plus bas pour l'économie dans son ensemble. De fait, en imposant des limites d'émission et/ou des technologies différentes aux divers émetteurs indépendamment de leurs coûts de dépollution, elle ne permet pas de faire en sorte que les mesures de dépollution se concentrent dans les activités où elles peuvent être réalisées au coût le plus bas.

Des instruments économiques ont été utilisés récemment, quoique de façon très limitée, pour réduire les émissions de polluants atmosphériques provenant de sources diffuses. On s'est efforcé surtout d'accélérer le renouvellement du parc automobile et de bénéficier ainsi des normes d'émission améliorées propres aux véhicules neufs. À cet effet, les droits d'importation sur les voitures de tourisme de moins de quatre ans ont été abaissés de 60 pour cent et la taxe annuelle sur les véhicules est réduite au moins de moitié pour les voitures équipées de convertisseurs catalytiques et pour les camions conformes aux normes EUR1. La mise en conformité des vieux véhicules est également encouragée par une réduction de 50 pour cent de la TVA. La différence de taux d'imposition entre le gazole et l'essence est faible par rapport à beaucoup d'autres pays membres. En 2004, le gouvernement entreprend aussi de mettre en place des redevances sur les émissions de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote, de monoxyde de carbone et de particules provenant de sources fixes. Les taux seront augmentés progressivement jusqu'en 2008, mais même alors leurs niveaux resteront inférieurs aux estimations des dommages associés, ce qui montre que ce dispositif est conçu davantage comme un moyen d'accroître les recettes que comme un mécanisme d'internalisation destiné à réduire les émissions⁷.

Conclusions

Dans le passé, la Hongrie est parvenue à améliorer quelque peu la qualité de l'air, et les politiques déjà adoptées sont susceptibles d'entraîner une dépollution notable à l'avenir. Toutefois, les réglementations contraignantes inscrites dans la Directive de l'UE sur les grandes installations de combustion sont peu susceptibles de générer le coût de dépollution le plus bas. Fixées à des niveaux plus élevés, les redevances d'émission récemment instituées auraient permis d'atteindre au moindre coût les objectifs inscrits dans la directive sur les grandes installations de combustion. En ce qui concerne la pollution atmosphérique diffuse, la modulation de la taxe sur les automobiles en fonction des niveaux d'émission du véhicule serait utile pour accélérer le renouvellement du parc automobile, et, partant, faire en sorte que les normes plus strictes applicables aux véhicules neufs se traduisent rapidement par une baisse des émissions. La mise en place de péages routiers contribuerait aussi à réduire les émissions diffuses pour un coût économique faible.

Assurer un revenu durable aux personnes âgées⁸

Principaux problèmes

En 1998, la Hongrie a lancé une réforme majeure de son système d'assurance-retraite en vue de limiter les conséquences budgétaires négatives du vieillissement sans trop entamer les revenus des retraités ou la capacité productive de l'économie. Le nouveau système prévoit une suppression progressive du régime de retraite par répartition existant et son remplacement par une retraite à deux piliers qui comprend une composante par répartition et une composante obligatoire privée (voir l'annexe E, tableau 1). Les avantages fiscaux en faveur des cotisations aux régimes de retraite volontaires privés (qui constituent de fait un troisième pilier du système) instaurés en 1994 ont été maintenus. Depuis sa mise en place, le système a subi plusieurs modifications importantes et il continue d'évoluer. Dans l'avenir immédiat, les principaux impératifs sont de donner davantage de stabilité au système, de façon que les gens sachent quelle sera leur situation dans le long terme, et de veiller à ce que d'éventuelles modifications ne remettent pas en cause la viabilité budgétaire, le revenu approprié des retraités ou l'efficience économique.

Résultats

Sur la base des politiques actuelles, au cours des 50 années à venir le rapport entre les dépenses publiques de retraite et le PIB est susceptible d'augmenter moins rapidement en Hongrie que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Les prévisions officielles, établies à partir des règles du système réformé peu après sa mise en place, montrent que l'accroissement pourrait être contenu à

1¼ pour cent du PIB (voir le tableau 5.4). Cette progression relativement modérée traduit le fait que la Hongrie connaîtra sans doute une augmentation relativement faible du taux de dépendance des personnes âgées, une hausse de la part de la population d'âge actif occupée et une baisse de la proportion des personnes âgées qui auront droit à une pension publique par répartition. Les prestations de retraite résultant du nouveau système obligatoire à cotisations définies géré par des fonds privés (voir ci-après) devraient représenter 1½ pour cent du PIB en 2052.

Si, en moyenne, le revenu de retraite des personnes âgées dénote un niveau de vie raisonnable, certains retraités sont menacés par la pauvreté. Ainsi, selon des données pour l'année 2000, le revenu monétaire disponible moyen des personnes âgées de 65 ans ou plus atteignait près des 9/10 de celui des personnes d'âge actif, et le revenu total moyen des personnes âgées, à l'inclusion des loyers implicites pour les retraités propriétaires de leur logement, était supérieur à celui des jeunes générations (Office statistique, 2001). Toutefois, la même année, environ 6 pour cent de la population âgée avait perçu moins de 50 pour cent du revenu disponible médian, niveau généralement considéré comme dénotant de sérieux problèmes de pauvreté. Parmi les personnes âgées, les plus menacés par la pauvreté sont les petits agriculteurs, qui ne sont pas obligés de cotiser au régime public de retraite et qui, dans de nombreux cas, s'en sont semblé-t-il abstenus sans prendre d'autres dispositions. Un revenu très bas est relativement courant chez les personnes âgées de la minorité tzigane qui représente 5 à 10 pour cent de la population. Les Roms souffrent de multiples désavantages qui les empêchent de cotiser assez longtemps pour bénéficier de pensions normales. La structure des revenus de l'ensemble des groupes âgés se caractérise par la faible part du revenu salarié, ce qui reflète le niveau d'activité très bas de cette catégorie de la population. À vrai dire, le taux d'activité des personnes âgées de 55-64 ans est le plus bas de la zone de l'OCDE.

Politiques

La réforme des retraites de 1998 a été largement motivée par le constat selon lequel le régime en place engendrerait de graves problèmes budgétaires dans le long terme⁹. Les principales mesures inscrites dans les réformes de 1998 étaient les suivantes (voir l'annexe D pour plus de détails).

- Mise en place d'un second pilier prévoyant pour les nouveaux entrants sur le marché du travail (et les travailleurs en place qui choisissent cette formule) l'obligation de cotiser à des fonds de pension privés investissant sur le marché des capitaux¹⁰. À la retraite, les cotisations et les plus-values cumulées sont transformées en une rente qui devrait représenter au moins un quart de la pension du premier pilier. Dans la réforme initiale de 1998, les autorités *garantissaient* que les pensions du deuxième

Tableau 5.4. Indicateurs de performance : revenu de retraite durable

	Accroissement prévu des dépenses de retraite	Taux de bas revenus chez les personnes âgées ¹	Revenu disponible relatif des personnes âgées ¹	Fonds de pension privés 1999	Âge de retrait, 1994-1999		Taux d'activité, 2001, en pourcentage		
							Plus de 65 ans	55-64 ans	
								Hommes	Femmes
	Variation en pourcentage du PIB 2000-2050	Pourcentage des personnes âgées ayant un revenu inférieur à 50 pour cent du revenu disponible médian	En pourcentage du revenu disponible de tous les individus	En pourcentage du PIB	Hommes	Femmes		Hommes	Femmes
Australie	1.6	16.1	67.6	63.8	59.7	61.3	6.0	60.0	36.9
Autriche	2.2	14.9	86.6	3.6			2.8 ¹	42.1 ¹	17.5 ¹
Belgique	3.3	13.8	77.9	6.1			1.3	36.6	15.7
Canada	5.8	2.5	97.4	45.7	62.6	61.1	6.0	61.3	41.7
République tchèque	6.8			3.8			4.0	55.0	24.5
Danemark	2.7	9.2	73.0	24.4	62.4	61.5	4.6	65.5	51.8
Finlande	4.8	7.5	79.0	10.7	59.8	60.0	3.7	51.2	49.5
France	3.9 ²	10.7	89.7	6.3	59.3	59.8	1.2	43.8	34.1
Allemagne	5.0	10.4	85.6	3.2	60.5	60.8	3.0	50.6	32.4
Grèce		29.2	76.8	4.6	61.7	62.2	5.0	57.0	23.6
Hongrie	1.2	6.0	85.2	2.2	60.0	57.6	3.1	36.3	15.4
Islande				86.0			19.9	92.8	81.7
Irlande		16.7	74.6	57.8			7.9	66.1	29.5
Italie	-0.3	15.3	84.1	3.0	59.3	58.4	3.4	57.8	26.6
Japon	0.6			18.7	69.1	66.0	21.8	83.4	49.2
Corée	8.0			3.2	67.1	67.5	29.6	71.3	47.9
Luxembourg		6.7 ³		..			0.0	38.1	14.3
Mexique		32.9	85.3	2.4			30.5	80.5	27.6
Pays-Bas	4.8	1.9	86.3	119.3	61.6	60.1	3.1	52.0	26.9
Nouvelle-Zélande	5.7			..			8.6	74.6	51.7
Norvège	8.0	19.1	74.1	7.4	64.2	64.7	13.2	73.6	63.2
Pologne	-2.5	8.4 ³		..			7.5	41.5	24.1
Portugal				11.4	65.3	66.5	19.0	63.7	41.9
République slovaque							1.1	43.0	11.2
Espagne	8.0	11.3 ³		2.3	61.1	61.1	1.6	61.4	23.6

Tableau 5.4. Indicateurs de performance : revenu de retraite durable (suite)

	Accroissement prévu des dépenses de retraite	Taux de bas revenus chez les personnes âgées ¹	Revenu disponible relatif des personnes âgées ¹	Fonds de pension privés 1999	Âge de retrait, 1994-1999		Taux d'activité, 2001, en pourcentage		
							Plus de 65 ans	55-64 ans	
								Hommes	Femmes
	Variation en pourcentage du PIB 2000-2050	Pourcentage des personnes âgées ayant un revenu inférieur à 50 pour cent du revenu disponible médian	En pourcentage du revenu disponible de tous les individus	En pourcentage du PIB	Hommes	Femmes		Hommes	Femmes
Suède	1.6	3.0	89.2	..	63.3	61.8	9.4	73.5	67.4
Suisse		8.4 ³		97.3 ⁴			11.4	82.4	56.1
Turquie		23.1	92.7	..			18.1	50.8	18.4
Royaume-Uni	-0.7	11.6	77.8	84.1	62.0	61.2	4.8	64.4	44.6
États-Unis	1.8	20.3	91.7	74.4	65.1	64.2	13.1	68.1	53.0

1. Förster et Pellizzari (2000).

2. Estimation du Secrétariat dans OCDE (2001). Des rapports officiels font état d'une augmentation de 4.4 pour cent à politiques du marché du travail inchangées sur la période 2000 = 2040 (COR, 2001).

3. Smeeding (2002).

4. 1998.

Source : Förster et Pellizzari (2000) ; Jesuit et Smeeding (2002), *Luxembourg Income Study* ; OCDE, Statistiques de la population active, Scherer (2002).

pilier représenteraient au moins un quart de celles du premier pilier, disposition qui a été abolie depuis lors.

- Réduction de 25 pour cent des taux de remplacement de la pension publique du premier pilier compte tenu du reversement d'une partie des cotisations retraite du système par répartition au système par capitalisation, et indexation des prestations sur la variation moyenne des salaires et des prix (indexation suisse) et non des seuls salaires.
- Relèvement de l'âge normal de la retraite pour les hommes et les femmes, de 60 et 55 ans respectivement à 62 ans. Pour les personnes âgées, la désincitation à travailler inhérente au système de retraite publique par répartition est atténuée par une augmentation du nombre d'années d'activité requises pour obtenir une pension anticipée à taux plein et par un accroissement des pénalités ou des avantages en cas de liquidation précoce ou tardive des pensions.
- Complément de revenu sous condition de ressources, l'objectif étant de garantir un minimum de ressources aux personnes âgées de 62 ans et plus.

Ces modifications devaient être introduites plus ou moins rapidement ; ainsi, les nouveaux mécanismes d'indexation ont été promptement mis en place tandis que l'ajustement au nouvel âge légal de la retraite se fait lentement. Le régime mixte devrait s'appliquer à tous les nouveaux entrants dans le régime de retraite d'ici à la fin des années 2040. Une fois pleinement opérationnels, le relèvement de l'âge de la retraite et le mécanisme d'indexation suisse devaient permettre d'abaisser les dépenses au titre des pensions publiques par répartition jusqu'à concurrence de 4 pour cent du PIB par rapport à un système à paramètres inchangés. Cependant, les possibilités de réaliser des économies ont été amenuisées par la décision d'ajouter un « 13^e mois » aux pensions du premier pilier. On estime que lorsqu'elle sera pleinement en vigueur, en 2006, cette mesure alourdira les dépenses publiques de retraite à raison de 0.8 pour cent de PIB. En même temps, la suppression des garanties concernant les pensions du deuxième pilier réduit les obligations budgétaires.

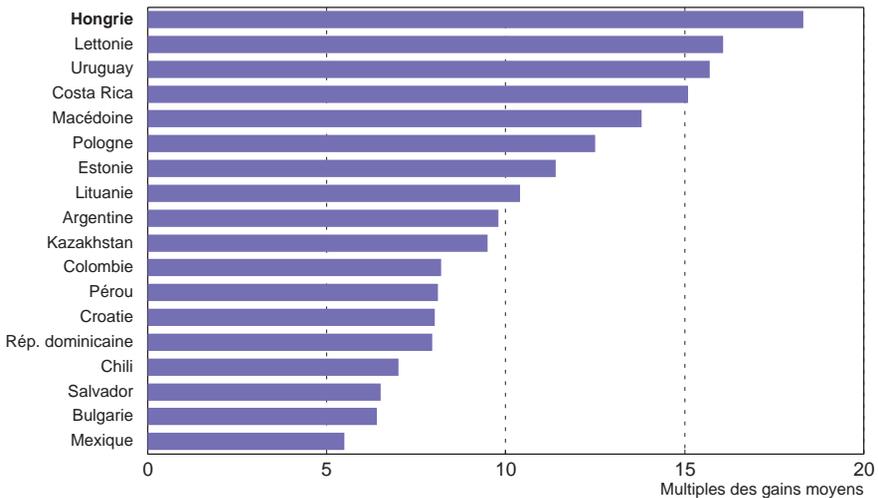
La mise en place du système par capitalisation obligatoire devrait réduire le coût du système de retraite en termes de perte de production économique. Les individus anticipent désormais des prestations futures étroitement liées aux cotisations cumulées et à leur rendement, et il y a plus de chances qu'ils considéreront leurs cotisations comme une épargne et non comme un prélèvement fiscal comme c'était le cas avec le régime à prestations définies. Par conséquent, la réaffectation de 7 points de la cotisation retraite salariale de 8.5 pour cent (taux de 2003) à des comptes individuels devrait atténuer l'effet négatif du coin fiscal sur l'offre de travail. Ce lien entre cotisations et pensions, s'ajoutant à la propriété privée des comptes individuels, a rendu le second pilier populaire aux yeux des travailleurs en place, qui avaient la possibilité de rester dans l'ancien système ou

d'adhérer au nouveau. De fait, dès 2000, près de la moitié de tous les actifs adhéraient au deuxième pilier. Toutefois, les autorités ont eu une attitude ambivalente vis-à-vis de l'accumulation de droits à pension dans le second pilier, étant donné le coût budgétaire transitoire du transfert de cotisations du premier pilier aux fonds privés. Initialement, il était prévu que les taux de cotisation à ces fonds de pension passeraient de 6 pour cent en 1998, à 7 pour cent en 1999 et à 8 pour cent en 2000. En l'occurrence, les cotisations n'ont atteint 7 pour cent qu'au début de 2003 et il est prévu de les porter à 8 pour cent en 2004. En freinant les cotisations au second pilier, les autorités limitent la capacité de celui-ci de fournir des ressources de retraite dans l'avenir.

Au-delà du problème de la faisabilité budgétaire, certaines simulations récentes de l'OCDE (Whitehouse, 2003) donnent à penser que le nouveau système de retraite de la Hongrie implique une épargne obligatoire des ménages excessive. Du fait en particulier de la conception du deuxième pilier, les calculs font apparaître engendrer un taux d'épargne, un niveau de patrimoine-retraite et des taux de remplacement élevés. Selon les simulations, pour un départ à la retraite à 62 ans, le patrimoine-retraite moyen des Hongrois dans le cadre du nouveau régime sera équivalent à près de 18 fois le salaire moyen. C'est là un chiffre élevé au regard des autres pays. Il apparaît que le patrimoine-retraite en Hongrie est très supérieur à ce que laissent prévoir les systèmes de retraite mis en place dans d'autres pays à revenu intermédiaire (voir le graphique 5.1). De surcroît, ce patrimoine-retraite élevé, s'ajoutant à une espérance de vie relativement basse en Hongrie, implique des taux de remplacement élevés pour les pensions. Dans ces simulations, les taux de remplacement nets se révèlent proches de l'unité pour les personnes dont la rémunération est inférieure au double des gains moyens. Il conviendrait donc d'envisager de réduire l'importance du système de retraite obligatoire pour les couches aisées de la population.

La suppression récente des garanties publiques en faveur des pensions du second pilier a accentué l'importance d'une réglementation et d'un contrôle des fonds de pension privés. On l'a vu, auparavant, les autorités garantissaient que les pensions du second pilier seraient au moins égales à un quart de la pension du premier pilier. En outre, si le produit des placements d'un fonds de pension n'atteignait pas un niveau minimum fixé par l'État, ce fonds serait fermé et ses membres transférés à d'autres fonds de pension. À l'avenir, la fonction disciplinaire sera exercée davantage par les particuliers, qui disposent d'une grande liberté d'action pour transférer leurs actifs de retraite d'un fonds à l'autre et qui réagissent donc à ce qu'ils perçoivent comme des configurations risque-rendement défavorables. Dans la pratique, il est probable que tous les investisseurs ne tireront pas parti de cette option, de sorte que le déficit de performance risque de perdurer, avec des effets négatifs sur les rentes finales, à moins que le cadre de réglementation et de surveillance n'impose une discipline appropriée aux fonds privés.

Graphique 5.1. **Simulation du patrimoine-retraite au moment de la retraite, exprimé sous forme de multiple des gains moyens**



Source : Whitehouse (2003).

Tandis que les mesures instaurées dans le cadre de la réforme de 1998 sont susceptibles d'améliorer le niveau d'activité des personnes de 50 ans ou plus, et par là même d'assurer la viabilité budgétaire et d'accroître la production potentielle, l'âge effectif moyen de départ à la retraite restera sans doute plus bas que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Des programmes de retraite anticipée seront toujours offerts aux travailleurs âgés, plus particulièrement à ceux ayant une grande ancienneté (entre 33 et 38 années) qui peuvent devancer l'âge légal de cinq ans (pour les femmes) ou de deux ans (pour les hommes). En outre, hommes et femmes peuvent partir à la retraite cinq ans avant l'âge légal si l'employeur verse la pension jusqu'à ce que la prestation publique soit disponible. De surcroît, la présence d'autres prestations permettant une cessation précoce d'activité décourage l'emploi de travailleurs âgés. Ainsi, on ne sait pas jusqu'à quel point les mesures déjà prises parviendront à contenir le recours au régime d'invalidité comme voie d'accès à la retraite anticipée (voir le chapitre 3). Ces mesures ont réduit les entrées dans le régime d'invalidité durant les années 90, mais à la fin de la décennie près d'un cinquième de tous les individus âgés de 50 à 60 ans étaient toujours pris en charge par ce programme.

Conclusions

La réforme des retraites engagée par la Hongrie en 1998 a établi un système qui a réduit sensiblement la pression des dépenses liées à l'âge sur les finances publiques, instauré des sauvegardes contre la pauvreté chez les personnes âgées et favorisé la prolongation de la vie active. Les modifications intervenues depuis lors ont contrarié certains de ces objectifs. Mais surtout, l'adoption programmée du « 13^e mois » de retraite et d'autres dispositions visant à accroître la générosité des pensions pourraient déstabiliser les finances publiques dans le long terme en l'absence de mesures compensatoires. L'accroissement des dépenses pourrait être financé par une majoration des taux de cotisation retraite, mais il vaut mieux éviter cette solution, préjudiciable à l'efficacité économique. Un relèvement marqué de l'âge de la retraite contribuerait au financement des dépenses de retraite futures et serait justifié compte tenu des taux d'activité très bas des travailleurs de plus de 50 ans. Dans ce contexte, l'analyse et les recommandations du premier chapitre concernant la préretraite et le régime d'invalidité sont pertinentes. En outre, on pourrait réduire l'importance de l'âge légal de la retraite et inciter davantage les travailleurs à poursuivre leur activité au-delà de celui-ci, ou à l'inverse relever l'âge de départ. Comme dans le cas des fonds de pension privés, les autorités doivent se montrer vigilantes et faire en sorte que le cadre de réglementation et de surveillance soit approprié.

Notes

1. La taxe sur l'énergie entre en vigueur en janvier 2004, au taux de 186 forints/MWh pour l'électricité et de 50 forints/GJ pour le gaz naturel.
2. Les données de référence pour ce calcul figurent au tableau de la page 25 dans AIE (2003). On présume que la centrale électrique supplémentaire évitée du fait d'une réduction de la demande d'énergie est une centrale au gaz.
3. Pour une analyse plus détaillée de la pollution atmosphérique, voir OCDE (2000).
4. A titre d'exemple, le coût de la pollution atmosphérique dans les pays de l'UE était estimé à 5 pour cent du PIB au début des années 90.
5. La CEE-NU (Commission économique des Nations Unies pour l'Europe) assure le secrétariat de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance. Cette Convention s'est attaquée à quelques problèmes environnementaux de la région CEE-NU et a été complétée par huit protocoles qui identifient des obligations ou des mesures spécifiques à prendre par les parties, et qui posent par là même les principes généraux d'une coopération internationale pour la réduction de la pollution atmosphérique.
6. Voir Cofala et Amann (2001).
7. En 2008, la redevance équivaudra à 215 euros par tonne de dioxyde de soufre, 515 euros/tonne d'oxydes d'azote, 129 euros/tonne de matières particulaires et 64 euros/tonne de monoxyde de carbone (au taux de change utilisé dans le n° 74 des *Perspectives économiques de l'OCDE*), tandis que dans une grande étude organisée par la Commission européenne (Holland et Watkiss, 2000) les coûts externes pour les trois premiers types d'émissions sont estimés respectivement à 5 200 euros/t, 4 200 euros/t et 2 100 euros/t.
8. Burns et Cekota (2002) analysent de façon plus détaillée le défi du vieillissement en Hongrie.
9. Rocha et Vittas (2001) estiment qu'un système de retraite non réformé aurait accusé un déficit de près de 7 pour cent du PIB après 2050. Pour résorber ce déficit à l'horizon 2070, il aurait fallu porter le taux de cotisation de 30 à 55 pour cent ou ramener le taux de remplacement de 60 à moins de 35 pour cent.
10. Les cotisations obligatoires pour les entrants sur le marché du travail ont été suspendues en 2002 puis rétablies en 2003. Les travailleurs en place avaient la possibilité d'adhérer au système mixte jusqu'en 2000 et de réintégrer l'ancien système au cours de la période 2001-2002. La date butoir pour le retour à l'ancien système a été repoussée.

Bibliographie

AIE (2002), *Beyond Kyoto: Energy Dynamics and Climate Change Stabilisation*, Paris.

AIE (2003), Draft report on Hungary (IEA/SLT/CERT(2003)1/REV1.

Burns A. et J. Cekota (2002), « Coping with population ageing in Hungary », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 338.

Cofala, J. et M. Amann(2001), *Emission Reductions from Existing Large Combustion Plants Resulting from the Amendment of the Large Combustion Plants Directive – Report to the European Commission*, DG ENV, I IASA, Laxenburg, Autriche.

Förster, M. et M. Pellizzari (2000), « Trends and Driving Factors in Income Inequality and Poverty in the OECD Area », *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n° 42, Paris, 2000.

Holland, M. et P. Watkiss (2000), « Estimates of the marginal external costs of air pollution in Europe », Report on a database created for the EU Commission, Directorate General Environment, Brussels.

Jesuit, D. et T. Smeeding (2002), « Poverty Levels in the Developed World », Luxembourg Income Study Working Paper 321, juillet.

OCDE (2000), *Examens des performances environnementales – Hongrie*, Paris.

Office statistique (2001), *Yearbook of Household Statistics*, Budapest.

Palerm, J. (1999), « Public participation in EIA in Hungary: Analysis through three case studies », *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 19, pp. 201-220, Elsevier, New-York.

Rocha, R et D. Vittas (2002), « Hungary: a preliminary assessment », Banque mondiale, *Policy Research Working Paper WPS2631*, Washington.

Scherer, P. (2002), « Age of withdrawal from the labour force in OECD countries », *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n° 49.

Whitehouse, E. (2003), « Comparing pension systems: methodology and results for Latin America and Eastern Europe », document ronéoté.

Annexe A

Tableaux de la balance des paiements

Tableau A.1. **Compte courant de la balance des paiements**

Millions d'euros¹

	1998	1999	2000	2001	2002
I. Balance commerciale	-1 685	-2 044	-3 180	-2 496	-2 203
Exportations	21 057	24 059	31 278	34 697	36 821
Importations	22 742	26 102	34 457	37 193	39 024
II. Services, net	1 058	834	1 230	1 643	636
Recettes	5 095	5 282	6 592	8 366	8 237
Dépenses	4 037	4 448	5 362	6 724	7 600
Services de construction, net	8	-85	42	12	-4
Marchandisage et autres services commerciaux, net	-17	43	3	67	148
Services de transport, net	-51	-147	-204	-180	-369
Voyages, net	1 934	1 909	2 245	2 596	1 629
Services aux entreprises, net	-150	-149	158	-168	-158
Services techniques et culturels, net	-648	-705	-697	-683	-589
Services rendus par les administrations publiques, net	-17	32	1	-1	-21
III. Revenus, net	-2 111	-2 831	-3 540	-3 608	-3 782
Recettes	1 120	863	1 217	1 457	1 294
Dépenses	2 684	2 328	2 762	2 970	2 972
Rémunération des salariés, net	119	96	163	117	151
Revenu d'investissements directs, net	-1 367	-2 176	-2 865	-2 985	-3 223
<i>Bénéfices réinvestis, net²</i>	-546	-1 367	-1 995	-2 095	-2 103
Revenu d'investissements de portefeuille, net	-616	-530	-523	448	-491
Autres revenus d'investissements, net	-246	-220	-315	-351	-219
IV. Transferts courants	215	372	343	399	475
Solde de la balance courante	-2 523	-3 668	-5 147	-4 062	-4 874
<i>Éléments non ajustés des bénéfices réinvestis</i>					
III. Revenus, net	-1 565	-1 464	-1 545	-1 513	-1 679
Revenu d'investissements directs, net	-821	-809	-870	-890	-1 120
Solde de la balance courante	-1 977	-2 301	-3 152	-1 967	-2 771

1. Données non désaisonnalisées.

2. Estimation OCDE.

Source : OCDE et Banque nationale de Hongrie.

Tableau A.2. **Compte financier de la balance des paiements**Millions d'euros¹

	1998	1999	2000	2001	2002
Compte financier	3 123	6 232	6 202	3 899	2 141
Investissements directs, net	1 959	3 025	3 210	4 613	2 736
<i>Bénéfices réinvestis, net</i> ²	546	1 367	1 995	2 095	2 103
Investissements de portefeuille, net	1 786	1 851	-429	1 737	1 598
Autres investissements, net	-621	1 356	3 420	-2 450	-2 193
Capitaux à court terme	-144	-136	512	-1 895	-555
Variation des réserves (un signe moins indique un accroissement)	-760	-2 241	-1 158	60	1 965
<i>Éléments non ajustés des bénéfices réinvestis</i>					
Compte financier	2 577	4 865	4 207	1 804	38
Investissements directs, net	1 413	1 658	1 215	2 518	633
Pour mémoire :					
Erreurs et omissions, net	-11	-354	-197	-255	577

1. Données non désaisonnalisées.

2. Estimation OCDE.

Source : OCDE et Banque nationale de Hongrie.

Tableau A.3. **Flux de capitaux dans la balance des paiements**Millions d'euros¹

	2001				2002			
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
Revenu d'investissements, net	-197	-841	-361	-282	-699	-331	-227	-322
Financement hors emprunts, (1 + 2)	910	2 484	187	673	2 106	564	530	474
1. Investissements directs étrangers, net (a + b)	594	677	482	765	764	600	671	36
a) A l'étranger, net	-326	-49	-27	31	-28	-39	20	-58
b) En Hongrie, participations uniquement	920	726	509	734	792	639	651	94
2. Investissements de portefeuille, net	316	1 807	-295	-92	1 342	-36	-141	438
Pour mémoire :								
Passifs à court terme, stock	13 770	16 349	16 548	15 826	17 034	15 800	15 850	14 759
Réserves, stock	35 882	39 122	39 784	37 912	40 122	39 241	36 677	33 414
Réserves/passifs à court terme (ratio)	3	2	2	2	2	2	2	2
Réserves/importations de biens (ratio)	4	4	4	4	4	4	4	3

1. Données non désaisonnalisées.

Source : Banque nationale de Hongrie.

Annexe B

Critères de convergence économique pour l'adhésion à la zone euro¹

Les quatre critères de convergence sont exposés dans l'Article 121(1) du traité sur la Communauté européenne, et reflètent le degré de convergence économique que doivent atteindre les États membres. Chaque État membre doit respecter l'ensemble de ces critères pour pouvoir adhérer à la zone euro.

Stabilité des prix

Le traité dispose : « La réalisation d'un degré élevé de stabilité des prix [...] ressortira d'un taux d'inflation proche de celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix. »

Concrètement, le **taux d'inflation** d'un État membre donné ne doit pas dépasser de plus de 1½ point de pourcentage celui des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix sur l'année précédant l'examen de la situation de l'État membre².

Situation des finances publiques

Le traité stipule : « Le caractère soutenable de la situation des finances publiques [...] ressortira d'une situation budgétaire qui n'accuse pas de déficit public excessif [...] ».

Dans la pratique, la Commission, lors de l'élaboration de sa recommandation annuelle au Conseil des ministres des Finances, examine si la discipline budgétaire a été respectée en se basant sur deux valeurs de référence :

Le déficit public annuel : le rapport entre le déficit public annuel et le produit intérieur brut (PIB) ne doit pas dépasser 3 % à la fin du précédent exercice budgétaire. Si ce n'est pas le cas, ce rapport doit avoir diminué de manière substantielle et constante, et avoir atteint un niveau proche de 3 % (interprétation en termes de tendance) ou, alternativement, rester proche de 3 % tout en dépassant de manière exceptionnelle et temporaire.

La dette publique : le rapport entre la dette publique brute et le PIB ne doit pas dépasser 60 % à la fin du précédent exercice. Si ce n'est pas le cas, ce rapport doit avoir diminué suffisamment et s'approcher des 60 % à un rythme satisfaisant (interprétation en termes de tendance).

Taux de change

Le traité prévoit : « le respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change du système monétaire européen pendant deux ans au moins, sans dévaluation de la monnaie par rapport à celle d'un autre État membre. »

L'État membre doit avoir participé au mécanisme de taux de change du **système monétaire européen** sans discontinuer pendant les deux années précédant l'examen de sa situation, sans connaître de tensions graves.

En outre, il ne doit pas avoir dévalué sa monnaie (*i.e.* le cours pivot bilatéral de sa monnaie par rapport à la monnaie d'un autre État membre) de sa propre initiative pendant cette même période.

Taux d'intérêt à long terme

Le traité dispose : « le caractère durable de la convergence atteinte par l'État membre [...] se reflète dans les niveaux des taux d'intérêt à long terme. »

Pratiquement, les **taux d'intérêt nominaux à long terme** ne doivent pas excéder de plus de 2 points de pourcentage ceux des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix (donc les mêmes que pour le critère de stabilité des prix). La période prise en considération est l'année précédant l'examen de la situation de l'État membre.

1. Texte repris du site web de l'Union européenne, septembre 2003 www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25014.htm.

2. À titre d'exemple, d'après les prévisions OCDE de l'automne 2003, pour 2003 les trois pays enregistrant l'inflation la plus basse sont l'Autriche, la Finlande et l'Allemagne, avec une inflation moyenne de 1.1 pour cent. Par conséquent, si un pays était examiné durant cette période, la limite d'inflation serait de 2.6 pour cent.

Annexe C

Comptes des administrations publiques, comptes SEC95 et comptes de trésorerie ajustés par l'OCDE

Tableau C.1. Comptes consolidés des administrations publiques, comptes SEC95

	1998	1999	2000	2001	2002
	Milliards de forints				
Recettes primaires	4 454.8	5 014.3	5 876.3	6 495.0	7 325.9
Dépenses primaires	4 557.5	4 908.6	5 632.7	6 563.7	8 256.0
Solde primaire	-1 02.7	105.7	243.6	-68.7	-930.6
Revenu d'intérêts	104.5	99.2	102.2	97.5	51.7
Dépenses d'intérêts	812.6	843.7	740.6	726.4	688.7
Intérêts, net	-708.1	-744.5	-638.3	-628.9	-636.9
Recettes totales	4 559.3	5 113.5	5 978.5	6 592.6	7 377.6
Dépenses totales	5 370.1	5 752.3	6 373.3	7 290.1	8 945.1
Solde global	-810.8	-638.8	-394.7	-697.5	-1 567.5
<i>Pour mémoire :</i>					
PIB (milliards de forints)	10 087	11 393	13 172	14 849	16 980

Source : OCDE.

Tableau C.2. **Comptes consolidés des administrations publiques, comptes de trésorerie ajustés par l'OCDE**

	1998	1999	2000	2001	2002
Milliards de forints					
Recettes primaires	4 327.3	4 876.2	5 705.0	6 408.0	6 961.8
Dépenses primaires	4 559.3	4 830.6	5 452.3	6 509.2	8 218.3
Solde primaire	-232.0	45.6	252.7	-101.2	-1 256.5
Revenu d'intérêts	191.7	99.2	183.1	143.8	42.5
Dépenses d'intérêts	807.0	854.5	758.4	640.7	679.2
Intérêts, net	-615.3	-755.3	-575.3	-496.9	-636.8
Recettes totales	4 519.0	4 975.4	5 888.1	6 551.8	7 004.3
Dépenses totales	5 366.3	5 685.1	6 210.6	7 149.8	8 897.5
Solde global	-847.3	-709.7	-322.6	-598.0	-1 893.3
<i>Pour mémoire :</i>					
PIB (milliards de forints)	10 087	11 393	13 172	14 849	16 980

Source : OCDE.

Tableau C.3. **Comptes consolidés des administrations publiques**
Différence comptabilité de trésorerie ajustée par l'OCDE – comptes SEC95

	1998	1999	2000	2001	2002
Milliards de forints					
Recettes primaires	-127.5	-138.1	-171.3	-87.0	-364.1
Dépenses primaires	1.8	-78.0	-180.4	-54.6	-37.7
Solde primaire	-129.3	-60.1	9.1	-32.4	-325.9
Revenu d'intérêts	87.2	0.0	80.9	46.3	-9.3
Dépenses d'intérêts	-5.6	10.8	17.8	-85.7	-9.5
Intérêts, net	92.8	-10.8	63.0	132.1	0.1
Recettes totales	-40.3	-138.1	-90.4	-40.8	-373.4
Dépenses totales	-3.8	-67.2	-162.7	-140.3	-47.6
Solde global	-36.5	-70.9	72.1	99.5	-325.8
<i>Pour mémoire :</i>					
PIB (milliards de forints)	10 087	11 393	13 172	14 849	16 980

Source : OCDE et ministère des Finances.

Tableau C.4. **Comptes consolidés des administrations publiques**
Différence en pourcentage, comptabilité de trésorerie ajustée par l'OCDE – comptes SEC95

	1998	1999	2000	2001	2002
	Pourcentage				
Recettes primaires	-2.9	-2.8	-3.0	-1.4	-5.2
Dépenses primaires	0.0	-1.6	-3.3	-0.8	-0.5
Solde primaire	55.7	-131.9	3.6	32.1	25.9
Revenu d'intérêts ¹	45.5	0.0	44.2	32.2	-21.8
Dépenses d'intérêts	-0.7	1.3	2.3	-13.4	-1.4
Intérêts, net	-15.1	1.4	-11.0	-26.6	0.0
Recettes totales	-0.9	-2.8	-1.5	-0.6	-5.3
Dépenses totales	-0.1	-1.2	-2.6	-2.0	-0.5
Solde global	4.3	10.0	-22.4	-16.6	17.2
<i>Pour mémoire :</i>					
PIB (milliards de forints)	10 087	11 393	13 172	14 849	16 980

1. Dans les comptes ajustés par l'OCDE, le revenu d'intérêts comprend les paiements effectués par la banque centrale sous la forme légale d'un dividende.

Source : OCDE et ministère des Finances.

*Annexe D***Évaluation de l'effet potentiel des réformes réglementaires renforçant la concurrence**

Les réformes réglementaires proconcurrentielles affectent de diverses manières les performances des différentes branches d'activité. Premièrement, elles peuvent réduire les prix à la production directement par le biais d'une baisse des marges prix-coûts. Ce facteur est lui-même susceptible d'exercer une pression à la baisse sur les salaires, réduisant les possibilités de partage des rentes et permettant l'adoption de technologies à plus forte intensité de main-d'œuvre. Deuxièmement, les réformes peuvent contraindre les entreprises à réduire la sous-utilisation des intrants (autrement dit, elles stimulent l'efficacité X). Outre ces gains statiques, un environnement plus concurrentiel pourrait susciter des efforts plus vigoureux pour innover et adopter de nouvelles technologies, et stimulerait par là même la croissance de la productivité à long terme.

La quantification des effets de la réforme sur la performance industrielle, sans parler de leur échelonnement dans le temps, est inévitablement entourée d'une incertitude considérable. L'évaluation des effets possibles dans un contexte macroéconomique rend l'opération encore plus complexe. À titre d'exemple, une réduction du partage de rentes (découlant d'une baisse des marges) pourrait avoir des effets secondaires favorables sur la formation des salaires d'une manière générale. En outre, pour faciliter l'amélioration de la productivité de la main-d'œuvre, il est indispensable que les marchés du travail soient flexibles. Des structures du marché du travail rigides peuvent freiner le processus d'ajustement, de sorte que l'emploi total se retrouve à un niveau plus bas qu'avant les réformes. Par conséquent, les effets macroéconomiques des réformes des marchés de produits ne peuvent pas être jaugés indépendamment du contexte structurel du marché du travail.

Les estimations présentées dans le tableau ci-après appellent un certain nombre de réserves. Il est important de noter que l'incidence d'une flexibilité accrue du marché du travail n'a pas été prise en compte. Cette flexibilité abaisserait le NAIRU et accroîtrait les salaires réels et l'offre de main-d'œuvre. En outre, les estimations n'incorporent pas les effets d'une augmentation de l'efficacité dynamique à long terme sous l'effet d'une diffusion accrue des nouvelles technologies et de l'innovation. Il se peut donc qu'elles sous-estiment largement les gains potentiels. En revanche, il est clair que l'exploitation intégrale de ces avantages exigerait des réformes d'assez grande ampleur, ce qui pose un important défi aux autorités hongroises.

Tableau D.I. **Calcul des effets des réformes réglementaires proconcurrentielles dans certains secteurs**

	Énergie	Postes et télé- communications	Transport routier et chemins de fer	Distribution de détail	Services professionnels ¹	Services collectifs, sociaux et personnels ²	Ensemble de l'économie
Hypothèses (pourcentage de variation)							
Coûts des intrants intermédiaires	0	-5	0	0	0	-5	
Coûts de main-d'œuvre							
Productivité du travail	-20	-25	-25	-20	-10	-10	
Salaires	-10	-5	-10	0	-20	-10	
Coûts en <i>capital</i>	-15	-10	0	-10	0	-10	
Bénéfices	0	-10	-10	-10	-25	0	
Élasticité-prix de la demande	-0.5	-0.5	-0.2	-0.5	-0.5	-0.2	
Effets sectoriels (en pourcentage)	-80.2	-13.5	-10.6	-7	-10.4	-12.3	
Effet prix direct	4.1	6.8	2.1	3.5	5.2	2.5	
Effet production induit par les prix	-15.9	-18.2	-22.9	-16.5	-4.8	-7.5	
Emploi, effet induit par les prix ³							
Effet macroéconomique sur (en pourcentage)							
Prix à la production, effet direct	-0.4	-0.3	-0.5	-0.8	-0.5	-1.1	-3.6
Prix à la production, effet total ⁴	-0.7	-0.6	-0.9	-1.4	-0.8	-1.1	
Productivité du travail (pondérée par la part de la production totale)	0.9	0.6	1.3	2.2	0.5	0.9	6.3
Production							6.3
<i>Pour mémoire</i>							
Part de l'emploi total	2.6	1	7.1	16.1	4.4	27.4	
Part de la valeur ajoutée totale	7.0	4.5	11.0	7.9	20.1	15.1	
Part de la production totale	4.4	2.5	5.1	10.8	4.6	9.0	36.4

1. CIT174, Autres activités de services aux entreprises.

2. Effets de l'amélioration des politiques en matière de marchés publics et du recours accru aux appels d'offres.

3. Résultant de l'effet direct *via* la productivité et de l'effet induit (effet compensateur *via* l'accroissement de la production).

4. Combine l'effet direct de la baisse des prix du secteur déréglementé et l'effet résultant de la baisse des prix dans d'autres secteurs consécutive à une réduction du coût des intrants.

Source : OCDE.

*Annexe E***Principales caractéristiques des systèmes de retraite par répartition
et à deux piliers**

Tableau E.1. Principales caractéristiques des systèmes de retraite par répartition et à deux piliers

Régime	Couverture	Financement	Éligibilité	Montant de la pension
<p>Système par répartition (La pension d'invalidité relève d'un régime comparable, mais avec des critères de couverture et d'éligibilité différents).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Régime non accessible aux entrants sur le marché du travail depuis juillet 1998 (sauf en 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> • Cotisation patronale, 18 pour cent du salaire brut. • Cotisation salariale, 8,5 pour cent du salaire brut, plafond égal à 2½ fois le salaire moyen. • Les déficits font partie du solde des administrations publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'âge légal de la retraite va être porté progressivement à 62 ans pour les hommes et pour les femmes, contre 60 et 55 ans jusqu'ici. • Le départ anticipé est possible au maximum 5 ans avant l'âge légal de la retraite. • 20 années d'adhésion pour une pension complète, pension partielle à partir de 15 années de cotisation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les pensions sont calculées en fonction des cotisations, mais avec un ajustement substantiel de manière à augmenter la pension des travailleurs à faible revenu et à abaisser celle des titulaires de hauts revenus. • Pensions indexées sur une moyenne pondérée (50-50) des indices des salaires et des prix. • Les pensions ne sont pas imposables et ne sont pas incluses dans la base d'imposition pour le calcul des taux marginaux. • La formule de calcul pour le régime par répartition doit changer en 2013, avec l'adoption de taux d'accumulation constants.
<p>Système à deux piliers (premier pilier). Composante à « prestations définies ».</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatoire pour les nouveaux entrants sur le marché du travail depuis juillet 1998, (sauf pour ceux arrivés sur le marché du travail en 2002). • Facultatif jusqu'en octobre 1999 pour les personnes entrées sur le marché du travail avant juillet 1998. En 2003 il a été de nouveau ouvert aux personnes de moins de 30 ans. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comme pour le régime par répartition, mais la cotisation salariale représente 1½ pour cent du salaire brut. Cette cotisation doit être ramenée à ½ pour cent. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mêmes dispositions que dans le système par répartition, en ce qui concerne à la fois l'âge légal de la retraite, les possibilités de retraite anticipée et les conditions de cotisation. 	<ul style="list-style-type: none"> • La pension est égale à ¾ de celle du régime par répartition. Cette proportion restera inchangée après le passage aux taux d'accumulation constants en 2013. • En 2013 tous les revenus de pension des deux piliers seront imposables.

Tableau E.1. Principales caractéristiques des systèmes de retraite par répartition et à deux piliers (suite)

Régime	Couverture	Financement	Éligibilité	Montant de la pension
Système à deux piliers (deuxième pilier). Composante à « cotisations définies ».	<ul style="list-style-type: none"> • La même que pour le premier pilier. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cotisation patronale obligatoire à un fonds privé agréé, à raison de 7 pour cent du salaire brut, taux qui doit être portée à 8 pour cent. • Les salariés (ou leurs employeurs) peuvent compléter leur cotisation à leur fonds jusqu'à concurrence de 10 pour cent. • Les fonds placent environ $\frac{3}{4}$ des cotisations, $\frac{1}{4}$ est affecté au système par répartition. • Les obligations de rendement minimum applicables aux fonds de pensions ont été levées en 2002. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les règles relatives à l'âge de la retraite sont les mêmes que pour le régime par répartition. • Pas de durée minimum de cotisation. Les cotisations cumulées peuvent être reçues en héritage ou transférées au régime par répartition en cas d'incapacité ou de décès (pour versement des prestations de survie intégrales du système par répartition). 	<ul style="list-style-type: none"> • Au bout de 15 ans, les cotisations donnent droit à une pension (rente). Avant cette échéance, une sortie en capital ou en rente est possible. • Les garanties couvrant le niveau des prestations du deuxième pilier ont été retirées en 2002. Les garanties publiques contre le risque d'insolvabilité demeurent en place.

Tableau E.2. Flux financiers des principales institutions du système de retraite

	Sources de financement/conséquences pour les recettes	Engagements de financement
Administration centrale de l'assurance-retraite (inclus dans le budget des administrations publiques)	<ul style="list-style-type: none"> • Cotisations patronales pour tous les salariés (18 pour cent du salaire brut). • Cotisants au régime par répartition (8,5 pour cent du salaire brut). • Cotisants au régime à deux piliers (1,5 pour cent du salaire brut, sera réduit de ½ pour cent chaque année à partir de 2004). • ¼ de toutes les cotisations au deuxième pilier • Déficits couverts par l'administration centrale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensions par répartition et d'invalidité (partiellement financée par la Caisse d'assurance-maladie de l'État). • Premier pilier du système à deux piliers.
Administration centrale	<ul style="list-style-type: none"> • Actuellement, l'administration centrale ne perçoit pas de recettes car les pensions ne sont ni imposées ni prises en compte dans le calcul du revenu imposable. • Recettes directes à partir de 2013 car tous les revenus de pensions à deux piliers seront alors imposables. • Lorsqu'ils sont perçus avant l'âge de la retraite, tous les revenus de pensions privées volontaires sont imposables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Couvre les déficits de la Caisse de sécurité sociale • Pour les prestations du deuxième pilier, les garanties de l'administration centrale ont été retirées (2002) mais un complément de revenu sous condition de ressources est maintenu pour les personnes âgées de plus de 62 ans.
Fonds de pension	<ul style="list-style-type: none"> • Une partie des cotisations salariales obligatoires (7 pour cent des salaires bruts, taux devant être porté à 8 pour cent). • Cotisations « complémentaires » volontaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensions du deuxième pilier, rentes et paiements forfaitaires. • Soumis à des règles de composition des portefeuilles. Les règles concernant la prestation minimale ont été supprimées en 2002.

Tableau E.3. Régime fiscal des cotisations et des prestations de retraite

	Régime fiscal des cotisations salariales	Régime fiscal des cotisations patronales	Régime fiscal des prestations
Système par répartition (La pension d'invalidité relève d'un régime comparable, mais avec des critères de couverture et d'éligibilité différents).	<ul style="list-style-type: none"> Entièrement comptabilisées dans le revenu imposable (en effet, à partir de 2004, le crédit d'impôt sera supprimé). 	<ul style="list-style-type: none"> Non imposées. 	<ul style="list-style-type: none"> Non incluses dans le revenu imposable.
Système à deux piliers (premier pilier). Composante à « prestations définies ».	<ul style="list-style-type: none"> Entièrement comptabilisées dans le revenu imposable (à partir de 2004, le crédit d'impôt sera supprimé). 	<ul style="list-style-type: none"> Non imposées. 	<ul style="list-style-type: none"> Non incluses dans le revenu imposable.
Système à deux piliers (deuxième pilier). Composante à « cotisations définies ».	<ul style="list-style-type: none"> Entièrement comptabilisées dans le revenu imposable (à partir de 2004, le crédit d'impôt sera supprimé). 	<ul style="list-style-type: none"> Non imposées. 	<ul style="list-style-type: none"> Comptabilisées intégralement comme revenu imposable, mais des crédits d'impôt sont applicables (à compter de 2004, ne seront pas incluses dans le revenu imposable).
« Troisième pilier » : pensions privées volontaires.	<ul style="list-style-type: none"> Entièrement comptabilisées dans le revenu imposable, mais un crédit d'impôt est applicable. 	<ul style="list-style-type: none"> Non imposées (avec limites). 	<ul style="list-style-type: none"> Avec des limites, non incluses dans le revenu imposable.

Annexe F
Chronologie économique

2002

Janvier

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

La Poste hongroise prend entièrement le contrôle 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 MNB ramène son taux de base à 9 pour cent en deux étapes.

Deuxième vague de fortes augmentations de salaire dans le secteur public (agents de l'ordre public et officiers de l'armée).

Février

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

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

Mai

Les élections générales aboutissent à la formation d'un gouvernement de coalition de centre-gauche.

La MNB porte son taux de base à 9 pour cent.

Juin

Augmentation de 4½ pour cent des pensions, avec effet rétroactif en janvier.

Juillet

La MNB porte son taux de base à 9½ pour cent.

Adoption d'un complément exceptionnel des pensions (19 000 forints).

Septembre

Troisième série de fortes majorations de salaire dans le secteur public (fonctionnaires).
Le salaire minimum est exonéré d'impôt.

Augmentation de la prestation pour enfants à charge (20 pour cent) et des bourses (30 pour cent).

La MNB ramène son taux de base à 9 pour cent.

Décembre

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

Sommet de l'UE à Copenhague : l'UE accueille 10 nouveaux États membres.

2003**Janvier**

La MNB réduit son taux de base en deux étapes pour le ramener à 6½ pour cent, afin de contrer des attaques à la partie supérieure de la fourchette d'intervention de 15 pour cent. Les autorités neutralisent ces attaques spéculatives.

Séparation comptable de la compagnie de chemins de fer (MAV) en cinq divisions.

Entrée en vigueur de la législation sur le renforcement du contrôle et de la surveillance des aides d'État aux collectivités locales.

Libéralisation du marché pour les grands consommateurs d'électricité.

Mai

Adoption d'une nouvelle législation sur les services du gaz.

Juin

La MNB porte son taux de base à 9½ pour cent en deux étapes à la suite de la réaction des marchés à une décision de dévaluer la fourchette de fluctuation du taux de change de 2.25 pour cent.

Adoption d'une loi prévoyant l'ouverture d'un marché des grands consommateurs de gaz en janvier 2004.

Juillet

Quatrième série de fortes augmentations de salaire dans le secteur public (fonctionnaires et employés du système judiciaire).

Octobre

Un projet d'amendement à la loi sur la surveillance publique des institutions financières prévoyant des réformes de l'Autorité hongroise de surveillance financière est soumis au Parlement.

Novembre

La MNB porte son taux de base à 12½ pour cent en réponse à la dépréciation de la monnaie, qui est tombée au-dessous de la fourchette étroite de change « préférentielle » de 250-260 forints pour un euro.

Accord sur un relèvement de 6 pour cent du salaire minimum pour 2004, de 50 000 à 53 000 forints.

Le Conseil des ministres annonce une augmentation de 6.3 pour cent des pensions pour 2004, s'ajoutant aux 53^e et 54^e semaines de versements de pensions.

Cinquième et dernière série de fortes majorations de salaire dans le secteur public (employés du système judiciaire).

Décembre

Report de la vente de la participation restante de l'État dans le groupe MOL.

2004**Janvier**

M. Csaba Laszlo, ministre des Finances, présente sa démission ; le Premier ministre annonce que M. Tibor Draskovics, chef du Cabinet, assumera ses fonctions.

Entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les télécommunications.

Ouverture du marché pour les gros consommateurs de gaz.

Mise en place d'un nouveau système de tarification du gaz conforme aux directives de l'UE.

Glossaire des acronymes

AIE	Agence internationale de l'énergie
APEH	Autorité nationale d'administration de l'impôt
CPATLD	Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance
GES	Gaz à effet de serre
GVH	Autorité hongroise de la concurrence
ICN	Réseau international de la concurrence
IDE	Investissement direct étranger
IPC	Indice des prix à la consommation
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
KSH	Office statistique central
MATAV	Compagnie hongroise de télécommunications
MAV	Chemins de fer hongrois
MAVIR	Opérateur hongrois du réseau d'électricité
MCE II	Mécanisme de change européen II
MFB	Banque hongroise de développement
MNB	Banque centrale hongroise (<i>Magyar Nemzeti Bank</i>)
MOL	Compagnie hongroise du pétrole et du gaz
MVM	Compagnie hongroise d'électricité
PAC	Politique agricole commune
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PEP	Programme économique de préadhésion
PME	Petites et moyennes entreprises
SAPARD	Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural
SCN93	Système de comptabilité nationale 93
SEC95	Système européen de comptes économiques intégrés 95
SEH	Compagnie d'exploitation des autoroutes
SFP	Statistiques de finances publiques
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

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

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2004 02 2P) ISBN 92-64-10626X – n° 53450 2005

ISSN 0304-3363