



**Études économiques  
de l'OCDE**

**Hongrie**



**OCDE**   
**ÉDITIONS OCDE**

**Volume 2005/14 – Juillet 2005**



# Études économiques de l'OCDE

## Hongrie

2005



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*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.*

Also available in English

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Maintenir une croissance rapide : les enjeux</b> .....	23
La croissance à long terme est tributaire de l'évolution positive du secteur des entreprises .....	25
Principaux enjeux .....	27
Questions environnementales .....	37
Notes .....	39
Bibliographie .....	40
Annexe 1.A1. Bilan des réformes structurelles .....	41
<b>Chapitre 2. Ancrer la stabilité macroéconomique et faciliter l'entrée dans la zone euro</b> .....	45
La stratégie de la Hongrie pour l'entrée dans la zone euro .....	46
On pourrait affiner la gestion monétaire .....	51
Un assainissement budgétaire de plus grande ampleur s'impose .....	56
Notes .....	68
Bibliographie .....	69
Annexe 2.A1. Transferts de l'UE à la Hongrie .....	70
Annexe 2.A2. Principales modifications du régime de remboursement de la TVA depuis 2002 .....	74
<b>Chapitre 3. Améliorer le système de santé</b> .....	77
Principales caractéristiques du système de soins de santé .....	78
Promouvoir un système de soins de santé économiquement efficace et axé sur les besoins .....	89
Notes .....	93
Bibliographie .....	94
Annexe 3.A1. Actions proposées dans le programme des Cent mesures – soins de santé .....	95
<b>Chapitre 4. Améliorer le taux d'emploi</b> .....	97
Réduire le coin fiscal : des stratégies contestables .....	98
Une réflexion plus approfondie sur les réformes des systèmes de protection sociale et de préretraite est nécessaire .....	104
S'attaquer au problème de la faible mobilité de la main-d'œuvre .....	113
Notes .....	114
Bibliographie .....	117
Annexe 4.A1. Actions proposées dans le programme des Cent mesures – Fiscalité, aide à la famille et emploi .....	118



Chapitre 5. <b>Stimuler l'innovation</b> .....	121
De bonnes conditions générales d'activité économique sont importantes pour l'innovation .....	124
Dispositifs spécifiques de promotion de l'innovation : il est temps de faire le point sur les mesures récentes .....	126
Politique d'éducation et innovation .....	133
Notes .....	138
Bibliographie .....	140
Annexe 5.A1. Le système national d'innovation .....	141
Annexe 5.A2. Principaux volets du programme Smart Hungary .....	143
Annexe 5.A3. La politique hongroise à l'égard des PME .....	145
Annexe 5.A4. Actions proposées dans le programme des Cent mesures – Formation professionnelle .....	146
<b>Glossaire</b> .....	147



## Encadrés

1.1. La situation politique .....	24
1.2. Le programme des Cent mesures .....	25
2.1. Recommandations en vue d'ancrer la stabilité macroéconomique et de faciliter l'entrée dans la zone euro .....	47
2.2. Calendrier de l'entrée dans la zone euro .....	49
2.3. Méthodes de comptabilité budgétaire .....	57
2.4. Mesures concernant la construction d'autoroutes .....	66
3.1. Recommandations concernant la réforme des soins de santé .....	79
3.2. Réformes déjà mises en œuvre dans le domaine de la santé .....	81
3.3. La rémunération des services dans le système acheteur-fournisseur hongrois .....	84
3.4. Les réseaux de soins en Hongrie .....	92
4.1. Mesures recommandées pour améliorer le taux d'emploi .....	99
4.2. Réforme de la pension de vieillesse .....	108
5.1. Recommandations concernant la politique d'innovation .....	123
5.2. Principaux dispositifs de la politique d'innovation hongroise .....	128

## Tableaux

1.1. Les toutes dernières prévisions de l'OCDE pour la Hongrie .....	27
1.2. Indicateurs généraux de l'activité d'innovation .....	37
2.1. L'assainissement budgétaire dans les pays de l'UE .....	51
2.2. Évolution budgétaire récente .....	56
2.3. Dette publique brute .....	59
2.4. Prévisions budgétaires et résultats .....	60
2.A1.1. Principales sources de financement par l'UE entre 2004 et 2006 .....	73
3.1. Les professionnels de la santé dans les pays de l'OCDE .....	86
4.1. Coins fiscaux totaux en Hongrie .....	101

4.2. Principales caractéristiques des programmes les plus courants intéressant les adultes d'âge actif .....	105
5.1. Taux de contribution des entreprises au Fonds pour l'innovation, en pourcentage du chiffre d'affaires .....	129
5.2. Principales aides financières à la R D .....	129

## Graphiques

1.1. Croissance du PIB par habitant .....	26
1.2. Inflation, taux d'intérêt et déficits publics .....	28
1.3. Évolution du taux de change et de la balance des opérations courantes .....	29
1.4. Chiffres de la santé en Hongrie .....	31
1.5. Comparaison internationale des dépenses de santé .....	32
1.6. Indicateurs de l'utilisation de main-d'œuvre .....	33
1.7. Dépenses intérieures brutes de R-D .....	35
1.8. Dépenses de R-D par secteur .....	36
2.1. Évolution budgétaire et taille du secteur public .....	50
2.2. Inflation, taux de change et taux d'intérêt .....	53
2.3. Écarts de taux d'intérêt .....	54
2.4. Conditions monétaires .....	55
2.5. Le déficit des administrations publiques selon plusieurs méthodes comptables .....	58
3.1. Recettes et dépenses de la Caisse d'assurance-maladie .....	82
3.2. Structure du système de santé .....	83
3.3. Lits de soins aigus .....	87
3.4. Pontages d'artère coronaire par région .....	87
3.5. Dépenses de santé par type de service .....	88
3.6. Dépenses pharmaceutiques .....	88
4.1. Incidence de l'abattement salariés sur les taux d'imposition marginaux .....	102
4.2. Distribution du revenu imposable .....	103
4.3. Inactivité pour maladie ou invalidité .....	106
4.4. Effectifs de bénéficiaires et flux d'entrée dans le régime d'invalidité .....	106
4.5. Répartition par âge des bénéficiaires de prestations d'invalidité .....	107
4.6. Taux de remplacement nets pour les personnes sans emploi : phase initiale de chômage .....	111
5.1. Part des produits de haute et moyenne-haute technologie dans les exportations manufacturières .....	125
5.2. Redevances téléphoniques pour les usagers professionnels, hors taxes .....	126
5.3. Allègements d'impôt au titre des activités de R-D .....	131
5.4. Répartition des diplômes de l'enseignement supérieur selon le domaine d'études .....	134
5.A1.1. Le Système national d'innovation du gouvernement hongrois .....	141





## STATISTIQUES DE BASE DE LA RÉPUBLIQUE DE HONGRIE 2004

### LE PAYS

Superficie (km <sup>2</sup> )	93 030
Superficie agricole (km <sup>2</sup> )	44 998

### LA POPULATION

Population (en milliers, fin d'année)	10 098	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)	97.5	Miskolc	182
Emploi (milliers)	3 900	Emploi par secteur (pourcentage de total) :	
Taux de chômage (pourcentage de la population civile active)	6.1	Agriculture	5
Taux d'activité des personnes âgées de 15 à 64 ans (2004)	60.5	Industrie	33
		Services	62

### LE PARLEMENT

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

### LA PRODUCTION

PIB (HUF milliards, aux prix courants)	20 338
PIB par tête (au PPA courant en USD)	15 731
Consommation (privée, en pourcentage du PIB)	54
Formation brute de capital fixe (en pourcentage du PIB)	23

### LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Solde du budget du gouvernement central (en pourcentage du PIB)	-4.8
Recettes des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	45
Solde des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	-4.4

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en pourcentage du PIB)	65
Importations de biens et services (en pourcentage du PIB)	68
Réserves officielles (moyenne, or inclu, DTS milliard)	10
Dette extérieure brute totale (euros milliards)	47
Dette extérieure brute totale (en pourcentage du PIB)	58

### LA MONNAIE

Unité monétaire : Forint (HUF) <sup>1</sup>			
Forints par euro :		Forints par USD :	
Moyenne, 2004	251.68	Moyenne, 2004	202.63
Fin décembre 2004	245.93	Fin décembre 2004	180.29

1. Source : National Bank of Hungary.

## Résumé

**L**a structure de la croissance de l'économie hongroise est maintenant plus saine et la convergence en termes réels paraît s'inscrire dans une trajectoire viable. La plupart des réformes visant à mettre en place une économie de marché florissante ont été accomplies, et le gouvernement actuel est en train de lancer une nouvelle initiative de réforme dite des « Cent mesures », mais il faut encore agir dans deux grands domaines pour préserver une forte croissance :

- Assurer une entrée harmonieuse dans la zone euro : Le non-respect fréquent des objectifs, les tensions entre le gouvernement et la banque centrale et le niveau obstinément élevé du double déficit ont instauré un climat malsain d'instabilité financière, qui contraste avec une convergence relativement harmonieuse dans la sphère réelle de l'économie et risque même de compromettre cette convergence.
- Accélérer la croissance tendancielle en stimulant le potentiel d'emploi et la croissance tendancielle de la productivité : Une forte proportion de Hongrois dotés d'une certaine capacité de travail ne travaillent pas, en partie à cause du mode de conception des prestations sociales. La faiblesse de l'emploi est aggravée par les obstacles à la mobilité régionale des travailleurs. Il faut que la Hongrie se positionne plus haut dans la chaîne de valeur ajoutée. Pour le moment, ce sont pour beaucoup les entreprises étrangères qui y contribuent par leurs investissements, alors que les activités d'innovation et les applications commerciales des recherches effectuées sur place demeurent limitées.

### **Afin d'asseoir la stabilité macroéconomique, il faut réaliser les objectifs budgétaires pour l'entrée dans la zone euro dans un cadre à moyen terme**

L'enjeu de loin le plus pressant pour la Hongrie est de faire en sorte que ses finances publiques s'inscrivent dans la trajectoire qui permettra de respecter les critères fixés pour l'entrée dans la zone euro. Pour restaurer la crédibilité, il est essentiel de respecter les objectifs du budget 2005. Les autorités pourraient améliorer les pratiques budgétaires en s'appuyant sur des estimations prudentes du résultat du déficit pour l'exercice en cours lors de l'élaboration du budget de l'exercice suivant, tout en se montrant très circonspectes pour les hypothèses concernant l'activité économique, les recettes et les dépenses. Il faudrait mettre à profit les plus-values imprévues de recettes pour réduire la dette, et pas pour augmenter les dépenses. Le cadre budgétaire à moyen terme devrait être renforcé.

### **La réforme dans le secteur de la santé est importante pour la viabilité budgétaire à long terme**

Les dépenses publiques pour la santé s'accroîtront à l'avenir du fait du vieillissement démographique et du progrès technique. Il faudrait s'efforcer de réduire les capacités excédentaires des hôpitaux, de mieux aiguiller les patients et de limiter la surprescription de médicaments.

## La gestion de la politique monétaire pourrait être affinée

Il faudrait fixer les objectifs d'inflation à l'horizon d'un nombre déterminé de trimestres. Plus de continuité s'impose dans le renouvellement des membres du Conseil monétaire. Une transparence accrue et une meilleure communication de la réalisation des objectifs budgétaires par le ministère des Finances permettraient à la Banque centrale d'abrégier les détails et les commentaires sur les prévisions budgétaires dans son rapport sur l'inflation.

## On pourrait accroître le potentiel d'emploi

Les réductions du coin fiscal devraient être mieux conçues, de façon à éviter des taux marginaux élevés d'imposition au-dessus du salaire minimum. Il faudrait mettre fin au régime de préretraite, qui ne comporte aucun ajustement actuariel, et appliquer le principe de neutralité actuarielle aux alentours de l'âge légal de la retraite. Il faudrait éliminer les trappes à inactivité qui résultent des programmes de prestations sociales en rendant comparativement plus attrayante l'indemnisation du chômage lorsque celui-ci est de courte durée, tout en appliquant le principe de « l'obligation mutuelle » pour tous les allocataires qui ont une certaine capacité de travail. Il faudrait veiller en particulier à réduire encore le nombre des entrées en invalidité.

## La politique de l'innovation est aujourd'hui l'une des principales priorités du gouvernement

Le gouvernement met beaucoup l'accent sur les mesures ciblées en faveur de l'innovation. Il faudrait suivre de près ces mesures et y mettre fin si elles se révèlent inefficaces. Il conviendrait de privilégier davantage l'amélioration des conditions cadres de l'innovation, notamment en ce qui concerne l'environnement général des entreprises, le financement de la recherche publique ainsi que l'enseignement supérieur, la formation professionnelle et l'enseignement obligatoire.

*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 examinées par le Comité le 7 juin 2005. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 20 juin 2005.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Philip Hemmings, Alessandro Goglio et Márton Szili sous la direction de Andreas Wörgötter.*

*L'Étude précédente de la Hongrie a été publiée en mai 2004.*

*La présente Étude économique peut ne pas contenir d'examen de certaines politiques qui sont pertinentes pour le pays mais relèvent de la compétence de la Commission européenne. Si certaines de ces politiques peuvent être examinées dans l'Étude de la zone euro, d'autres ne peuvent pas être abordées par le Comité EDR car la Commission européenne maintient actuellement que les Études économiques doivent avoir une couverture limitée. Aucune limitation ne s'applique à la couverture des politiques dans les Études économiques des autres pays de l'OCDE.*

*La Commission et les États membres de l'Union européenne réfléchissent activement aux moyens d'examiner les politiques au niveau de l'UE dans le cadre du Comité EDR.*

# Évaluation et recommandations

---

### *L'économie hongroise est en phase de rattrapage et la croissance est de mieux en mieux équilibrée*

---

La croissance de la Hongrie est de mieux en mieux équilibrée. Les exportations de produits manufacturés et les investissements sont en progression et la croissance du PIB devrait être de l'ordre de 3.5 % cette année et s'accélérer à 4 % en 2006. Cette plus forte croissance des exportations et de l'investissement fait suite à une période au cours de laquelle la demande globale s'appuyait essentiellement sur une augmentation intenable des dépenses publiques et sur une consommation privée qu'alimentaient les relèvements du salaire minimum et les fortes majorations des rémunérations dans le secteur public. L'impact de ces mesures ne se faisant quasiment plus sentir et les facteurs extérieurs se révélant favorables, la composition de la croissance est maintenant plus saine. Si l'économie hongroise réagit assez rapidement à ces nouveaux signaux macroéconomiques, c'est grâce aux réformes actuelles et à celles qui ont été entreprises dans le passé.

Si l'on veut tirer parti de ces bonnes bases et faire en sorte que la croissance reste saine à long terme, il faudra encore améliorer l'environnement macroéconomique et structurel des entreprises. Pour que les exportations de produits manufacturés jouent un grand rôle dans la croissance, il faudra – à mesure que les salaires locaux rattraperont ceux du reste de l'Europe – que les producteurs continuent de se positionner plus haut dans la chaîne de valeur ajoutée en intensifiant leurs investissements et que les travailleurs acquièrent de nouvelles qualifications pour rester employables. Le secteur des services devra être la principale source de nouveaux emplois pour absorber la main-d'œuvre des activités manufacturières en déclin et pour intégrer au marché du travail une plus forte proportion des nombreux Hongrois qui n'exercent pas un emploi. Et, comme dans les industries manufacturières, le secteur des services devra « monter dans la gamme » grâce à des gains de productivité dans les entreprises et à des redéploiements vers les activités à forte valeur ajoutée.

---

### *Les principaux défis sont l'entrée dans la zone euro, les dépenses publiques, le potentiel d'emploi et l'aide aux entreprises*

---

Les principales actions à mener pour améliorer la situation macroéconomique et l'environnement structurel des entreprises peuvent être résumées comme suit :

- *Asseoir la stabilité macroéconomique et assurer une entrée harmonieuse dans la zone euro* : Le gouvernement souhaite que la Hongrie adhère à la zone euro en 2010. Il faudra une coordination plus étroite entre la banque centrale et le gouvernement pour faire reculer l'inflation et le déficit budgétaire. Durant la période à venir, il faudrait que la banque centrale s'efforce de réduire encore l'inflation, lentement mais à un rythme soutenu, afin d'éviter des sacrifices inutiles sous la forme d'une plus faible croissance de la production ou d'un niveau trop élevé des taux d'intérêt. Sur le plan budgétaire, le déficit



ne pourra diminuer pour l'essentiel que par des compressions de dépenses, parce que le poids de la fiscalité nuit déjà à la compétitivité et à l'utilisation de la main-d'œuvre tout en encourageant l'activité dans le secteur gris de l'économie. Il faudra donc une stricte maîtrise des dépenses pour remplir les conditions fixées par le traité de Maastricht. Surtout, une stratégie de communication plus efficace et une réalisation bien visible des objectifs seront indispensables pour remédier à l'instabilité financière assez marquée qu'a connue la Hongrie.

- *Œuvrer à la viabilité des dépenses publiques* : Une stricte discipline budgétaire doit se doubler de réformes structurelles des dépenses publiques redéfinissant les obligations de service et réorganisant les dispositifs dans le sens d'une plus grande efficacité. On verra dans cette *Étude* quelle est la meilleure façon de procéder dans l'un des principaux secteurs, celui de la santé. Malgré les importantes réformes de cette dernière décennie, les résultats sont jusqu'à présent quelque peu décevants. De plus, la demande de soins devrait nettement augmenter dans les décennies à venir sous l'action conjuguée du vieillissement, de la progression des revenus et des nouvelles possibilités thérapeutiques, de sorte que d'autres réformes seront nécessaires. L'absence de réformes aurait un coût prohibitif et mettrait en péril la viabilité des finances publiques.
- *Accroître le potentiel d'emploi* : La marge de manœuvre est grande à cet égard. Les calculs de l'OCDE, par exemple, montrent que le taux d'emploi pourrait être très supérieur aux niveaux actuels. Le faible taux d'emploi tient en partie à un coin fiscal élevé qui freine la demande de travail et encourage l'emploi dans le secteur gris. Mais les régimes actuels d'aide au revenu comportent aussi de fortes contre-incitations au travail qui ont créé des trappes à inactivité. Les nombreuses entrées en invalidité et en préretraite ont en particulier pour conséquence que beaucoup de personnes d'âge actif qui n'exercent aucun emploi tout en ayant une certaine capacité de travail ne sont guère incitées à se réinsérer sur le marché du travail officiel.
- *Mettre en place la palette adéquate d'aides et de réglementations dans le secteur des entreprises* : Dans un souci de compétitivité, le gouvernement a introduit toute une série de mesures générales ou ciblées dans le domaine de la fiscalité des sociétés et des aides aux entreprises. L'un des objectifs est de favoriser l'innovation; on examinera de plus près dans cette *Étude* les initiatives qui ont été prises récemment à cet effet. Les responsables se trouvent confrontés pour la formulation de la politique de l'innovation aux mêmes incertitudes fondamentales que celles qui prévalent dans les autres pays : la Hongrie ayant de fait un niveau relativement faible d'activité d'innovation, de délicates décisions s'imposent quant à l'ampleur des incitations et à leur degré de ciblage.

---

*Bien que les tensions résultant du dosage des politiques macroéconomiques s'atténuent, le niveau de coordination reste problématique*

---

En 2003-04, de fortes tensions découlant du dosage macroéconomique ont nui à la confiance des marchés. Les incertitudes entourant l'évolution future de la politique de taux de change ont déclenché des attaques contre le forint dans les deux sens, créant un environnement malsain d'instabilité auquel la banque centrale a dû réagir par des modifications très prononcées des taux directeurs. Une demande intérieure en forte expansion et l'impossibilité persistante dans laquelle se sont trouvées les autorités de

réaliser les objectifs budgétaires ont fait douter d'un rapide reflux de l'inflation, qui s'était grandement accélérée après une série de mesures administratives destinées à accroître les recettes budgétaires. Les taux d'intérêt élevés ont été maintenus pendant une bonne partie de 2004, même lorsque le forint s'est apprécié pour atteindre la partie supérieure de la fourchette de fluctuation. Il en est résulté de nouveau un désaccord public entre la banque centrale et le gouvernement sur la conduite de la politique économique. Mais la série de baisses du taux de base depuis le deuxième semestre 2004 a considérablement atténué les tensions et on peut s'attendre à de nouvelles diminutions des taux. De fait, la politique monétaire a été restrictive en 2004 et, vu le délai dans lequel les mesures produisent leurs effets, l'inflation à la fin de 2005 se situera probablement à l'intérieur de la fourchette retenue comme objectif, mais bien au-dessous de son point médian. Malgré le relâchement des tensions, les marchés financiers jugent encore fragiles les progrès accomplis dans la lutte contre l'inflation et dans la réduction du déficit; d'où des accès de nervosité sur les marchés des changes, aggravés par l'ampleur du déficit de balance courante.

#### *Un réglage fin de la politique monétaire faciliterait l'entrée dans la zone euro*

Pour l'avenir, l'inflation semble maintenant sur la bonne trajectoire pour que les critères de Maastricht soient respectés à temps en vue d'une entrée dans la zone euro en 2010. L'inflation était de 3.5 % en glissement annuel en mars 2005, ce qui n'est pas loin du niveau qui sera probablement nécessaire pour la conformité au critère d'inflation. Un réglage du régime de ciblage de l'inflation qu'applique la banque centrale pour la préparation de l'entrée dans la zone euro faciliterait la mise en œuvre des objectifs :

- La solution actuelle pour la fixation des objectifs d'inflation consiste à définir une fois par an de nouveaux objectifs d'inflation en fin d'année, ce qui veut dire que, pour la politique monétaire, la durée résiduelle jusqu'à l'objectif varie en cours d'année. *On pourrait y remédier en fixant l'objectif à l'horizon d'un certain nombre de trimestres ou en fixant un objectif à plus long terme.*
- Les autorités devraient faire en sorte que le calendrier de renouvellement des mandats des membres du Conseil monétaire évite le remplacement de plusieurs membres simultanément, afin d'atténuer le risque de changement de perspective, effectif ou perçu comme tel. Il est trop tard pour éviter ce phénomène dans le cas des quatre nouveaux membres nommés cette année – le Conseil étant passé de 9 à 13 membres – *mais il faudrait éviter une telle situation lors de futurs renouvellements.*

#### *L'assainissement budgétaire est nettement plus fragile qu'il n'y paraît*

Le maintien de la viabilité budgétaire doit être une priorité absolue. À première vue, le déficit budgétaire semble également tout à fait sur la voie des 3 % qu'exige le traité de Maastricht pour l'entrée dans la zone euro. En 2004, il était de 4.5 % du PIB, contre 6.2 % en 2003 et 8.5 % en 2002. Mais on a moins progressé dans le sens d'un assainissement budgétaire durable que ces chiffres le laissent penser. La réduction du déficit reflète en partie des mesures comptables exceptionnelles et des modifications des pratiques comptables. Si l'on élimine ces éléments, on constate que le déficit corrigé n'a baissé que de 1.1 point depuis l'entrée en

fonctions du gouvernement en 2002, ce qui correspond à la moitié environ de la baisse du déficit envisagée au départ. La réalisation des objectifs budgétaires qu'impose l'entrée dans la zone euro exigera donc des efforts considérables dans les années à venir.

Le budget de cette année s'appuie pour beaucoup sur des opérations exceptionnelles. Le budget 2005 table sur un déficit de 3.6 %, en baisse de 0.9 point. La mesure essentielle est la mise en place d'un nouveau régime de partenariat public/privé pour la construction d'autoroutes, qui débudgétise un montant équivalent à 1.4 point de PIB, contribuant ainsi à réduire le déficit; le budget 2005, qui s'accompagne d'une augmentation des dépenses d'infrastructure privées, peut en fait être considéré comme expansionniste. *Il faudrait éviter tout dérapage par rapport à l'objectif.* Pour réaliser les objectifs après 2005 il faudra tenir compte de ce que, à partir de 2007, les ajustements relatifs aux pensions privées obligatoires ne pourront plus être incorporés au déficit constaté dans l'optique de Maastricht, même si les autorités européennes intégreront partiellement la question des retraites dans leurs évaluations des progrès de l'assainissement budgétaire si le déficit a diminué substantiellement et continuellement et s'il a atteint un niveau proche de la valeur de référence.

Le fait que les objectifs ne soient pas atteints et qu'on n'y voie pas clair dans les résultats du déficit nuit à la crédibilité. C'est pourquoi il faudrait changer d'attitude à l'égard de la politique budgétaire. Les autorités devraient en particulier :

- *S'appuyer sur des estimations plausibles du résultat du déficit pour l'exercice en cours lorsqu'elles élaborent le budget de l'année suivante, retenir des hypothèses prudentes pour la croissance et pour les déflateurs du PIB, et améliorer les prévisions de recettes et de dépenses. Pour que ces mesures soient efficaces, il faudrait appliquer des règles strictes pour l'utilisation des plus-values de recettes et des moins-values de dépenses.*
- *Mettre en œuvre une politique plus transparente pour ce qui est du contenu du budget, en particulier à propos des principaux facteurs pouvant modifier les recettes et les dépenses, et commenter plus ouvertement les évolutions positives et négatives en cours d'exercice. Cela permettrait à la Banque centrale d'abrégier les détails et les commentaires sur ses prévisions budgétaires dans les rapports trimestriels sur l'inflation.*
- *Résister à la tentation de tirer parti des règles comptables pour enjoliver les progrès accomplis dans la réduction du déficit global.*

---

*De nouvelles initiatives ont été prises récemment pour renforcer la maîtrise des dépenses, mais il faut aller plus loin pour maintenir la viabilité budgétaire*

---

En ce qui concerne les mesures concrètes qui ont été prises pour mieux maîtriser les dépenses, de nouvelles règles ont été judicieusement mises en place, notamment le gel de certaines dépenses, des conditions plus strictes pour les crédits non utilisés et des plafonds plus contraignants pour les organismes décentralisés. *Ces initiatives devraient s'appuyer sur un engagement budgétaire à moyen terme plus vigoureux. Il faudrait en particulier un engagement plus impératif à l'égard des objectifs budgétaires énoncés dans les programmes de convergence. En outre, dans le contexte même du processus budgétaire, il convient de mettre en place un cadre à moyen terme et d'actualiser régulièrement les prévisions budgétaires à long terme.*

*Pour le secteur public, des réformes s'imposent en particulier dans le secteur de la santé*

La santé est l'un des secteurs où la maîtrise des dépenses sera de plus en plus importante. La demande de services de santé devrait fortement augmenter ces prochaines décennies, alors même que la population hongroise se montre très exigeante à l'égard du système de santé. Les dépenses publiques de santé n'atteignent pas un niveau préoccupant, mais si on n'accélère pas la modernisation du système de santé, elles pourraient fortement s'accroître, ou bien l'éventail et la qualité des services risquent de tomber à un niveau inacceptable. Le système de santé repose sur une logique acheteur/fournisseur et les réformes de cette dernière décennie sont généralement allées dans la bonne direction, mais les progrès restent lents. Toutefois, le gouvernement est en train de lancer une série d'initiatives dans le cadre du programme des Cent mesures.

Cette modernisation trop lente implique de sérieuses inefficiences dans les soins hospitaliers, l'absence de mesures empêchant un usage non économique des services hospitaliers et des dépenses excessives pour les médicaments prescrits sur ordonnance. Il faudrait s'attaquer à ces problèmes de la façon suivante :

- *Il faudrait aussi mieux répartir les ressources entre prestataires dans le cadre du système acheteur/fournisseur. Il faudrait en particulier que les plafonds de remboursement soient davantage fonction des besoins, afin de tenir compte des différences démographiques locales. Des pressions plus fortes doivent être exercées sur les hôpitaux pour les pousser à coopérer ou à fusionner afin d'améliorer leur rentabilité.*
- *Les différents hôpitaux, devraient aussi avoir plus de latitude pour gérer leurs ressources et être davantage incités à améliorer leur efficacité. La responsabilité des propriétaires et des gestionnaires à l'égard du déficit ou de l'endettement doit être accentuée et mieux refléter les obligations de service. On obtiendrait ainsi un contrôle plus strict des dépenses d'équipement et une plus grande liberté dans la gestion des ressources humaines, tout en renforçant la responsabilité financière.*
- *Il faudrait renforcer le filtrage exercé par les médecins généralistes pour l'accès aux spécialistes, de manière à optimiser l'utilisation des services hospitaliers. Il faudrait aussi contrôler plus efficacement cette utilisation en surveillant mieux les décisions thérapeutiques, en particulier lorsqu'il y a d'autres solutions qu'un traitement nécessitant un séjour hospitalier de longue durée. Certaines réformes financières et contractuelles ont été réalisées et d'autres sont prévues. Néanmoins, de nouvelles initiatives s'avéreront nécessaires.*
- *Il faudrait sensibiliser davantage les généralistes et les spécialistes au coût des médicaments qu'ils prescrivent en réformant les directives de prescription et en améliorant la surveillance des pratiques des médecins. Cela devrait favoriser la consommation de médicaments peu coûteux. Il faut aussi que les autorités s'affirment davantage vis-à-vis des sociétés pharmaceutiques, de manière à pouvoir résister aux pressions, visant, par exemple, à déplaçonner certaines subventions publiques.*

---

*Les réductions du coin fiscal en vue d'accroître l'utilisation de la main-d'œuvre et d'améliorer la compétitivité doivent être mieux conçues*

---

Les pressions budgétaires font qu'il est inévitablement difficile pour les autorités de procéder à une réduction substantielle et généralisée du coin fiscal sur le travail, et la situation n'évoluera pas sans de nouvelles économies de grande ampleur sur les dépenses publiques, même si des mesures efficaces d'élargissement de l'assiette fiscale pourraient aussi, dans une certaine mesure, financer les réductions des taux d'imposition. De fait, le gouvernement a pu prendre certaines mesures d'allègement des charges qui pèsent sur les employeurs et les salariés. Il est prévu de poursuivre cette action. Ces mesures judicieuses pourraient néanmoins être améliorées :

- Il faudrait en particulier repenser la stratégie d'allègement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Pour alléger l'impôt acquitté par les titulaires de bas revenus, les autorités recourent à des abattements qui impliquent un taux zéro à hauteur du salaire minimum et une fiscalité allégée pour une proportion importante des contribuables rémunérés au-dessus du salaire minimum. Cette solution présente un inconvénient : elle augmente fortement les taux marginaux effectifs d'imposition un peu au-dessus du salaire minimum. De plus, on peut contester le calendrier du substantiel allègement dont ont bénéficié les moyens et hauts revenus du fait de la mesure qui a ramené le nombre de tranches de trois à deux. *Pour réduire l'impôt aussi bien pour les bas revenus que pour les hauts revenus, il vaudrait mieux mettre fin à l'impôt spécial à taux zéro et aux abattements spéciaux, les remplacer par un abattement universel et procéder à de plus faibles baisses de l'impôt par relèvement des tranches. Toutes ces mesures devraient être introduites en fonction de la marge de manœuvre rendue possible par les économies du côté des dépenses.*
- Il faudrait réexaminer l'avantage très marqué dont bénéficient les familles qui ont des enfants. Dans le cadre du programme des Cent mesures, il est prévu d'améliorer les modalités de prestation de l'aide financière au titre des enfants. Toutefois, si les motifs sont parfaitement compréhensibles (le taux de naissances est faible), l'écart de revenu après impôt entre les ménages qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas est très élevé par comparaison internationale, et il existe peut-être des moyens plus efficaces de réaliser les objectifs de la politique familiale.

---

*Des réformes sont en cours pour le régime d'invalidité, mais il faudra probablement beaucoup de temps pour réduire le nombre des bénéficiaires*

---

Le nombre des bénéficiaires de prestations d'invalidité a très fortement augmenté au cours des années 90 et, manifestement, le régime d'invalidité finit par assurer des prestations sociales à un cercle bien plus large que celui qui était envisagé. Ces dernières années, on s'est efforcé de limiter les entrées en durcissant l'évaluation de l'incapacité et, depuis deux ans, les nouveaux cas d'invalidité ont diminué. Les directives médicales ont été récemment modifiées, première étape vers un système prenant davantage en compte la capacité résiduelle de travail et encourageant la réadaptation. Mais étant donné que la réadaptation a donné souvent de médiocres résultats dans les autres pays, il faudrait que les autorités se montrent prudentes dans la mise en place de nouvelles mesures exigeant

d'importantes ressources supplémentaires. *Une solution plus efficace pourrait être de durcir encore les conditions d'accès à l'invalidité.*

Malgré la modification tout à fait opportune du régime des indemnités de maladie en cas de chômage, le système ouvre de nombreuses possibilités d'abus et de nouvelles réformes sont nécessaires. *Il faudrait que les prestations perçues par les personnes confrontées au chômage durant un congé de maladie soient alignées sur l'allocation chômage. Il faudrait en outre limiter l'octroi de la prolongation discrétionnaire de trois mois des indemnités de maladie en faveur des personnes confrontées au chômage et abrégé encore le délai normal de prolongation des indemnités de maladie perçues par un chômeur.*

---

*Une augmentation judicieuse de l'allocation chômage pourrait élargir la participation au marché du travail parmi la population qui n'exerce pas un emploi*

---

De nombreux travailleurs quittent en fait le marché du travail pour bénéficier de prestations d'invalidité, ou, de moins en moins, d'indemnités de maladie, parce que ces régimes sont plus rémunérateurs que l'allocation chômage (plafonnée à un niveau assez bas). *Pour conserver une partie de l'avantage qu'offre le montant actuel de cette allocation, tout en évitant le recours aux autres régimes, une solution consisterait à fixer au départ l'allocation de chômage à un niveau relativement élevé, qui serait ensuite dégressif. Les contacts avec les services de l'emploi doivent aussi être intensifiés.* Des initiatives ont été prises récemment dans le cadre du programme des Cent mesures. On pourrait aussi imposer des conditions plus strictes pour la recherche d'un emploi. Le dispositif d'activation qui a été mis en place en 2003 et qui comporte des conditions très rigoureuses de recherche d'emploi n'a donné jusqu'à présent que des résultats décevants; or, une comparaison internationale montre que le modèle de « l'obligation mutuelle », lorsqu'il impose la recherche active d'un emploi en contrepartie de services efficaces de placement, constitue un cadre qui fonctionne bien; il faut donc continuer d'améliorer sa mise en œuvre en Hongrie.

---

*On pourrait aller plus loin dans les réformes du régime de préretraite*

---

Du fait de l'existence d'un régime de préretraite, la plupart des travailleurs prennent leur retraite au moins deux ans avant l'âge normal, c'est-à-dire un peu avant 60 ans pour les hommes et (actuellement) un peu avant 57 ans pour les femmes. Cet âge relativement faible de départ à la retraite se justifie en partie par une plus faible espérance de vie, mais il faudra le relever avec l'allongement de l'espérance de vie. Des réformes salutaires sont déjà en cours ou en préparation (notamment en ce qui concerne l'âge normal de la retraite pour les femmes, qui doit être porté à 62 ans), mais d'autres mesures pourraient être envisagées. *On pourrait améliorer en particulier le système en mettant fin à la pension de retraite anticipée et en reformulant les ajustements de la pension minorée de retraite anticipée.*



*La mobilité locale des travailleurs est entravée par les faibles progrès dans la réforme des transports urbains et les solutions pour accroître la mobilité régionale paraissent limitées*

En ce qui concerne les infrastructures de transport, les autorités se préoccupent surtout, à juste titre, de la construction d'autoroutes. Mais les progrès sont très minces dans les transports urbains, ce qui limite les possibilités de déplacement quotidien. On peut en fait se demander si la structure actuelle de la politique des transports est à même de déboucher sur des progrès suffisants dans les transports urbains. *Il faudrait que les autorités envisagent d'autres structures articulant mieux les volets responsabilité, administration et financement. La mobilité interrégionale est entravée par le taux élevé de propriété du logement et, également, par les différences régionales du point de vue du pouvoir d'achat du salaire minimum et des prestations sociales.* Néanmoins, les possibilités d'action dans ces domaines paraissent restreintes. Vouloir freiner l'accession à la propriété créerait en soi des distorsions et les autorités hongroises font valoir que moduler le salaire minimum et les prestations sociales en fonction de la région pour tenir compte des différences locales de prix serait une mesure trop difficile à administrer. *Néanmoins, les autorités devraient examiner s'il existe des obstacles au développement de marchés locaux à bas coût dans les régions en forte croissance.*

*Le gouvernement prête une attention toute particulière à l'innovation*

Soucieux de renforcer l'innovation, le gouvernement a mis en place une nouvelle structure décisionnelle à laquelle participent des responsables politiques de haut niveau et qui s'efforce à juste titre d'encourager les innovations commercialement viables. En ce qui concerne les mesures mises en œuvre, les aides à la R-D sont financées par un nouveau prélèvement spécial sur les entreprises, et les subventions en faveur de la recherche appliquée prennent davantage en compte les secteurs à fortes potentialités commerciales. Par ailleurs, on privilégie certaines disciplines de la recherche scientifique. Enfin, les allègements d'impôt pour les dépenses de R-D ont été majorés et la réglementation a été modifiée pour que les universités puissent procéder plus facilement à des opérations d'essaimage.

*Toutes les formes d'innovation bénéficient de la qualité de l'environnement des entreprises*

Certes, les mesures ciblées ont un rôle à jouer, mais un solide environnement général est le préalable au décollage de l'innovation en Hongrie. Cet élément devrait être déterminant dans la réflexion d'ensemble sur la politique de l'innovation. L'existence d'un secteur très étoffé de petites et moyennes entreprises signifie qu'en Hongrie l'élaboration de nouveaux produits et de nouveaux procédés dans des conditions informelles est un volet essentiel de l'innovation au sens large. De plus, de bonnes conditions cadres sont également importantes pour que le savoir-faire intégré dans les biens d'équipement importés et dans les techniques étrangères permette à la Hongrie de se positionner plus haut dans la chaîne de valeur ajoutée grâce à l'innovation importée. Pour ce qui est des conditions cadres concernant les TIC, une initiative décisive a été prise l'an dernier pour renforcer la

concurrence entre les opérateurs (loi de 2004 sur les télécommunications), mais il est trop tôt pour dresser un bilan. Néanmoins, les informations sur les prix, qui témoignent de tarifs téléphoniques relativement élevés, donnent à penser qu'il faut surveiller de près le marché, et en particulier l'opérateur dominant.

---

### *Une évaluation critique des mesures ciblées est désormais l'une des principales priorités*

---

Après les récentes modifications apportées aux incitations financières à la R-D au moyen d'allègements d'impôt et d'aides, il faudrait que les autorités hongroises entreprennent une évaluation critique et gardent à l'esprit les considérations suivantes :

- L'allègement d'impôt pour la R-D est déjà élevé par rapport aux autres pays et, sachant que les analyses consacrées à l'impact des allègements fiscaux sont souvent plutôt négatives dans leurs conclusions, on peut penser que ces incitations sont trop fortes et créent de substantielles pertes d'efficacité.
- Il importe que les autorités, qui dépensent de plus en plus pour les subventions, s'efforcent comme il est prévu d'améliorer le suivi des différents programmes. Il faudrait aussi qu'elles prennent en compte les éventuels effets de retombée dans les autres secteurs lorsqu'elles choisissent les activités à aider. Il faudrait mettre fin aux programmes qui ne donnent pas de résultats.
- L'évaluation du mécanisme de Fonds d'innovation devrait viser d'abord à déterminer si la possibilité offerte aux entreprises de réduire leur prélèvement pour l'innovation en accroissant leurs activités de R-D a réellement contribué à étendre l'innovation dans le secteur privé.

---

### *Des réformes s'imposent également pour accentuer l'orientation commerciale de la recherche dans le secteur public*

---

L'une des principales mesures qui ont été mises en place pour intensifier la recherche publique à vocation commerciale est l'allègement de la réglementation concernant les opérations d'essaimage des universités et le détachement de chercheurs dans le secteur privé. Mais il faut aller plus loin dans les réformes, notamment dans le cas de l'Académie hongroise des sciences (AHS). Pour la réforme de l'AHS, on pourrait intensifier la collaboration avec les entreprises pour l'évaluation des activités de recherche de l'AHS et pour resserrer le lien entre les résultats et les crédits budgétaires. On pourrait aussi développer la rémunération aux résultats pour les chercheurs de l'AHS et abandonner l'emploi à vie.

---

### *Dans l'enseignement supérieur et professionnel, la faible réactivité à l'évolution de la demande sur le marché du travail pourrait freiner l'innovation*

---

Il faut se féliciter de la création de diplômes plus courts et davantage axés sur l'emploi, ainsi que de plusieurs autres mesures inscrites dans une loi récente sur l'éducation, qui renforcent la réactivité de l'enseignement supérieur. Toutefois, il faut aller plus loin dans ce domaine pour accroître à long terme les possibilités d'innovation. En dépit des réformes récentes, certaines critiques persistent à l'égard de la réactivité de l'offre de cours

supérieurs face à l'évolution de la demande sur le marché du travail. Du point de vue de l'innovation, ces faiblesses risquent d'entraver tout décollage des industries fondées sur la recherche faute de diplômés dûment qualifiés. Les nouvelles actions de réforme devraient porter sur les aspects suivants :

- *Le gouvernement devrait essayer de nouveau d'instaurer plus de concertation entre l'enseignement supérieur et les entreprises sur le contenu et l'éventail des cours.*
- *Il faut que l'enseignement supérieur soit davantage incité à abandonner rapidement les disciplines où l'offre est excédentaire. Le gouvernement devrait envisager à cet égard d'utiliser davantage les incitations financières dans l'enseignement supérieur pour modifier la répartition des ressources éducatives.*
- *Dans l'enseignement professionnel, une plus grande réactivité de l'offre face à l'évolution des besoins du marché du travail s'avère également indispensable. En particulier, il faut développer les stages, la concertation et la coopération avec le secteur des entreprises.*

---

*Une réforme de l'enseignement obligatoire  
contribuerait également à accroître les capacités  
à long terme d'innovation*

---

Dans le domaine de l'enseignement obligatoire, les autorités hongroises ont pris récemment de salutaires initiatives pour améliorer la qualité, notamment en mettant en place des indicateurs de performance des élèves et des établissements scolaires, et pour développer l'enseignement de l'informatique et des langues. *Il faudrait cependant dresser le bilan de la séparation actuelle des élèves du secondaire en filières professionnelles et générales. Ce système conduit en général à une mauvaise répartition des élèves et a de toute manière perdu de son utilité au regard des qualifications nécessaires sur un marché du travail moderne. De plus, si l'on considère les enseignants, il faudrait une meilleure adéquation entre la formation, la structure des rémunérations, l'avancement professionnel et les besoins des établissements scolaires. Une protection excessive de l'emploi nuit à la motivation.* En outre, elle limite les possibilités de réduire les effectifs enseignants pour faire face à la baisse du nombre des élèves et pour rajeunir la profession par une entrée plus massive de nouveaux diplômés. Les structures de rémunération demandent aussi à être réformées : bien que les enseignants, comme les autres fonctionnaires, aient obtenu de fortes hausses de salaire ces deux dernières années, l'ancienneté joue un trop grand rôle dans leur rémunération et les composantes liées aux résultats demeurent faibles. Par ailleurs, les hausses récentes des rémunérations n'ont vraisemblablement pas freiné la pratique répandue du deuxième emploi, sans doute préjudiciable à l'amélioration des qualifications des enseignants.



## Chapitre 1

# Maintenir une croissance rapide : les enjeux

*Le premier chapitre de l'Étude économique de l'OCDE sur la Hongrie examine les principaux défis que doivent relever les autorités pour assurer la poursuite d'une croissance rapide et présente les sujets qui seront traités dans les chapitres suivants. Au cours des dix dernières années, la croissance de la Hongrie a été raisonnablement soutenue, encore qu'au début des années 2000 elle ait été trop largement tirée par la demande intérieure, elle-même stimulée par la fiscalité. L'année 2004 a cependant été heureusement marquée par le retour opportun de l'investissement et des exportations comme moteurs de l'activité. Quatre grands défis doivent être relevés si l'on veut que cette croissance vigoureuse se poursuive : i) l'entrée dans la zone euro doit se faire en douceur; ii) des efforts supplémentaires doivent être faits pour assurer la viabilité des dépenses publiques – la présente Étude analyse dans le détail la réforme du système de santé; iii) de nouvelles mesures s'imposent pour accroître le potentiel d'emplois afin d'accroître l'utilisation de la main-d'œuvre, relativement faible en Hongrie; enfin, iv) des efforts plus importants doivent être faits pour offrir aux entreprises le cadre réglementaire et les conditions propices à leurs activités – la présente Étude s'attache plus particulièrement à l'importance accrue récemment accordée par le gouvernement à l'innovation.*

L'actuel gouvernement de coalition de centre-gauche a d'ambitieux objectifs de politique économique (encadré 1.1). L'entrée dans la zone euro est prévue pour 2010, ce qui exigera notamment une nouvelle réduction du déficit des administrations publiques selon la définition de Maastricht. La réforme structurelle des services publics vise, entre autres objectifs, à refondre le système de santé afin d'en améliorer la viabilité en termes de coûts, de niveau de services et d'état sanitaire. Il est également prévu d'accroître l'utilisation de main-d'œuvre en réduisant le coin fiscal sur le travail et en réformant les dispositifs de protection sociale. Des efforts sont parallèlement engagés pour rendre plus attrayant le cadre dans lequel opèrent les entreprises, à la fois par des mesures générales et par des mesures ciblées. Le gouvernement accorde notamment une haute priorité à l'encouragement de l'innovation, et la présente *Étude* analyse dans le détail les questions et les mesures en cause. Au printemps 2005 a été annoncé un vaste programme de réformes structurelles, « les Cent mesures » (encadré 1.2).

#### Encadré 1.1. La situation politique

La dernière élection législative a eu lieu en 2002 et la coalition de centre-droit, conduite par l'Alliance démocratique de la jeunesse (FIDESZ-MPSZ), qui était alors en place, a été remplacée par une coalition de centre-gauche constituée du Parti socialiste hongrois (MSZP) et de l'Alliance des démocrates libres (SZDSZ). La majorité parlementaire est étroite, ce qui était déjà le cas du gouvernement antérieur.

Les grandes priorités de politique économique du gouvernement sont l'assainissement des finances publiques et la compétitivité. Il a pour intention déclarée d'atteindre ces objectifs par une réduction de la taille et une amélioration de l'efficacité de l'administration, une plus large participation du secteur privé à la fourniture des services publics, et la mise en place de cadres juridiques et administratifs plus simples et plus stables. La lenteur de la progression de quelques-unes des principales réformes structurelles tient pour beaucoup à la faible majorité de la coalition, et à la nécessité fréquente d'obtenir l'appui de l'opposition pour faire adopter certaines mesures. De l'avis de certains analystes politiques, la forte politisation de la nomination de hauts responsables ne serait pas non plus étrangère à la situation.

La prochaine élection générale doit intervenir en 2006. Si l'on en croit certains indicateurs, les deux coalitions seront au coude à coude. Lors des élections parlementaires européennes de l'an dernier, l'opposition a obtenu un plus grand nombre de mandats, illustrant ainsi la fragilité de la position du gouvernement, et les sondages laissent présager des marges étroites entre les principaux prétendants. Jusqu'à présent, depuis l'effondrement du communisme, chaque gouvernement est resté en fonctions tout au long de la législature, mais aucun n'a été réélu à la fin de son mandat. Le solde budgétaire reflète la forte influence du cycle électoral sur la politique économique, ce qui ne modifie semble-t-il guère les chances de réélection et contribue aux défis budgétaires que devront relever les futurs gouvernements.



### Encadré 1.2. Le programme des Cent mesures

En avril 2005, le gouvernement a commencé d'annoncer un grand nombre de mesures de réforme structurelle – le programme des Cent mesures. Fin juin, plusieurs séries de mesures avaient été annoncées, couvrant les soins de santé, l'aide à la famille, l'emploi, la formation professionnelle et la fiscalité, tandis que d'autres groupes de mesures doivent suivre. Même si les actions proposées n'entraînent pas de réforme majeure dans les domaines visés, nombre d'entre elles représentent d'importants ajustements des systèmes existants.

Une première évaluation du programme des Cent mesures montre que les initiatives proposées sont positives et reflètent les recommandations de l'OCDE. En particulier, parmi les mesures annoncées jusqu'en juin 2005, celles qui visent à accroître la flexibilité et la maîtrise des coûts dans le secteur des soins de santé et à réduire l'emploi dans le secteur informel sont particulièrement judicieuses. Toutefois, le programme présente des incertitudes. La présentation des mesures n'ayant pas été très détaillée, leurs conséquences budgétaires sont encore floues. Pour la même raison, il n'est pas encore possible à ce stade de faire une évaluation définitive de bon nombre de ces dispositions. Enfin, du fait en particulier que plusieurs mesures doivent être approuvées par le Parlement, il se pourrait que certaines d'entre elles ne soient pas mises en application.

Ce chapitre examine d'abord la croissance passée et les processus nécessaires pour accélérer la convergence en termes réels avec les autres pays de l'OCDE. La section suivante présente les principaux défis que doivent relever les autorités en vue de l'entrée dans la zone euro, la réforme des soins de santé, l'utilisation de la main-d'œuvre et l'innovation – autant de questions qui sont plus longuement développées aux chapitres 2 à 5. La dernière section examine rapidement les progrès accomplis concernant les aspects environnementaux du développement durable. L'annexe 1.A1 présente un résumé des recommandations des *Études* précédentes et des actions récentes des pouvoirs publics.

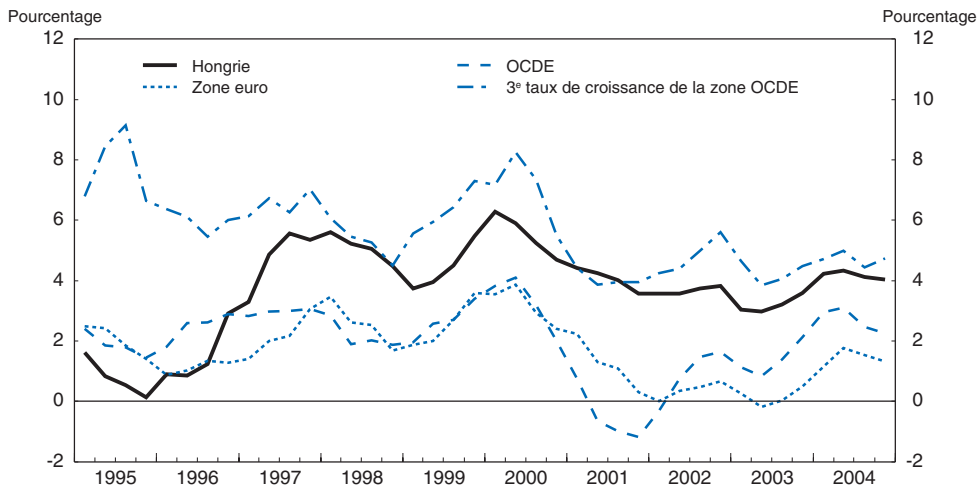
## La croissance à long terme est tributaire de l'évolution positive du secteur des entreprises

La croissance à long terme de la Hongrie est raisonnablement satisfaisante. Depuis 1997, les taux de croissance trimestriels du PIB par habitant en glissement annuel ont généralement été d'au moins 4 % et se sont souvent situés parmi les plus élevés de la zone OCDE (graphique 1.1). Néanmoins, le PIB par habitant est encore loin d'avoir rattrapé les niveaux moyens des autres pays de la zone. Ainsi, selon les derniers chiffres disponibles d'Eurostat, il atteindra 62 % de la moyenne de l'Union européenne en 2005. Compte tenu de ce facteur, et à supposer l'existence d'une marge de 2 points par rapport à la croissance de l'UE à 25, il faudrait néanmoins environ 25 ans pour que le PIB de la Hongrie s'aligne sur la moyenne de l'UE<sup>1</sup>. Une analyse simple de la croissance implique qu'un rattrapage d'une ampleur raisonnable peut théoriquement résulter d'une augmentation de l'utilisation de la main-d'œuvre (voir plus loin). Le complément devra cependant être obtenu par une augmentation de la productivité du travail grâce à un accroissement du capital physique et humain.

La croissance des exportations de produits manufacturés s'est redressée au cours des dix ou douze derniers mois et les prévisions pour cette année et 2006 laissent à penser qu'elle demeurera soutenue. La Hongrie a été l'un des premiers pays d'Europe centrale et

Graphique 1.1. **Croissance du PIB par habitant**

Pourcentage de variation en glissement annuel



Source : OCDE, base de données du n° 77 des Perspectives économiques.

orientale à se positionner avec succès comme base de production manufacturière, et le rôle de l'économie hongroise dans les chaînes européennes de production a entraîné d'importantes entrées d'investissements et s'est traduit par de forts volumes d'échanges commerciaux<sup>2</sup>. De fait, ce processus a été l'un des éléments déterminants de la croissance à long terme de la Hongrie depuis le milieu des années 90. Au début des années 2000, le ralentissement de la progression des échanges et les fortes mesures de stimulation budgétaire ont modifié la nature de la croissance, qui a moins résulté des exportations et de l'investissement et a été davantage tirée par la consommation intérieure. Les exportations et l'investissement sont cependant heureusement redevenus les moteurs de la croissance en 2004, et les prévisions laissent espérer qu'il continuera d'en aller ainsi pendant les 10 ou 12 prochains mois. Selon les toutes dernières estimations de l'OCDE, le PIB devrait progresser de 3.5 % en 2005 et de 4 % en 2006 (voir tableau 1.1).

Néanmoins, il n'est en aucune façon certain que les exportations de produits manufacturés continueront de croître fortement en longue période, et la croissance est tributaire de l'évolution positive des industries manufacturières mais aussi des services. La concurrence internationale pour l'implantation d'unités de production manufacturière restera vraisemblablement très vive en raison d'une nouvelle expansion des facilités de production en Asie et de la concurrence toujours forte d'autres pays d'Europe centrale et orientale. Si l'on veut que les exportations de produits manufacturés continuent de contribuer fortement à la croissance, il faut que l'industrie manufacturière hongroise continue de développer sa valeur ajoutée grâce à des activités de plus en plus capitalistiques. De fait, certaines des industries hongroises les plus intenses en travail ont déjà été largement délocalisées et l'emploi total des industries manufacturières a régulièrement diminué depuis le début des années 2000. Les ressources de main-d'œuvre libérées par le secteur manufacturier venant gonfler des réserves de main-d'œuvre déjà importantes, c'est au secteur des services qu'il incombe d'être le principal fournisseur de nouveaux emplois<sup>3</sup>. Et, de même que les industries manufacturières, ce secteur doit

Tableau 1.1. Les toutes dernières prévisions de l'OCDE pour la Hongrie<sup>1</sup>

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Milliards HUF prix courants	Pourcentages de variation, volume (prix de 2000)				
Consommation privée	7 857.4	10.3	7.7	3.5	2.5	3.5
Consommation publique	3 231.1	5.4	5.7	-1.3	-0.4	0.5
Formation brute de capital fixe	3 493.0	9.3	2.5	8.3	4.7	7.8
Demande intérieure finale	14 581.4	9.0	6.0	3.6	2.5	4.0
Formation de stocks <sup>2</sup>	487.9	-2.9	-1.0	-0.3	0.0	0.0
Demande intérieure totale	15 069.3	5.5	5.7	3.3	2.5	4.1
Exportations de biens et services	10 913.0	3.9	7.8	15.7	11.9	13.1
Importations de biens et services	11 132.5	6.5	11.0	14.0	10.1	13.0
Solde extérieur <sup>2</sup>	-219.5	-2.0	-2.5	0.5	1.1	-0.4
PIB aux prix du marché	14 849.8	3.5	2.9	4.0	3.6	3.9
Indice implicite des prix du PIB	-	8.9	6.8	4.7	4.4	3.9
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation	-	5.2	4.7	6.8	3.8	3.8
Indice implicite des prix de la consommation privée	-	3.7	4.6	7.6	3.8	3.8
Taux de chômage	-	5.9	5.9	6.2	6.3	6.0
Solde financier des administrations publiques <sup>3, 4</sup>	-	-8.5	-6.2	-4.5	-4.2	-4.1
Solde de la balance courante <sup>3</sup>	-	-7.1	-8.8	-8.8	-7.3	-6.4

1. Quelques données historiques de ce tableau sont légèrement différentes de celles du n° 77 des *Perspectives économiques de l'OCDE* (printemps 2005) du fait de révisions apportées aux données après la finalisation des *Perspectives*.

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

3. En pourcentage du PIB.

4. Comptes SEC95 produits par le ministère des Finances pour 2001-03.

Source : Base de données du n° 77 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, ministère des Finances.

accroître sa valeur ajoutée par le biais de gains de productivité. Dans bon nombre de secteurs de services, il faudra probablement regrouper les entreprises, qui en Hongrie sont souvent de petite taille et opèrent pour beaucoup dans l'économie souterraine<sup>4</sup>.

Un certain nombre de facteurs extérieurs importants sont manifestement intervenus pour assurer l'évolution positive à long terme du secteur des entreprises. L'étroite corrélation de la croissance de la Hongrie avec celle de la zone euro ces dernières années (graphique 1.1) prouve l'importance de l'évolution de la demande dans l'Union européenne. Même si les liens des entreprises avec des pays extérieurs à l'Union européenne, notamment avec les économies d'Europe orientale et méridionale, tendent à se renforcer, la croissance de l'UE restera probablement l'un des principaux déterminants de la croissance de l'économie hongroise.

## Principaux enjeux

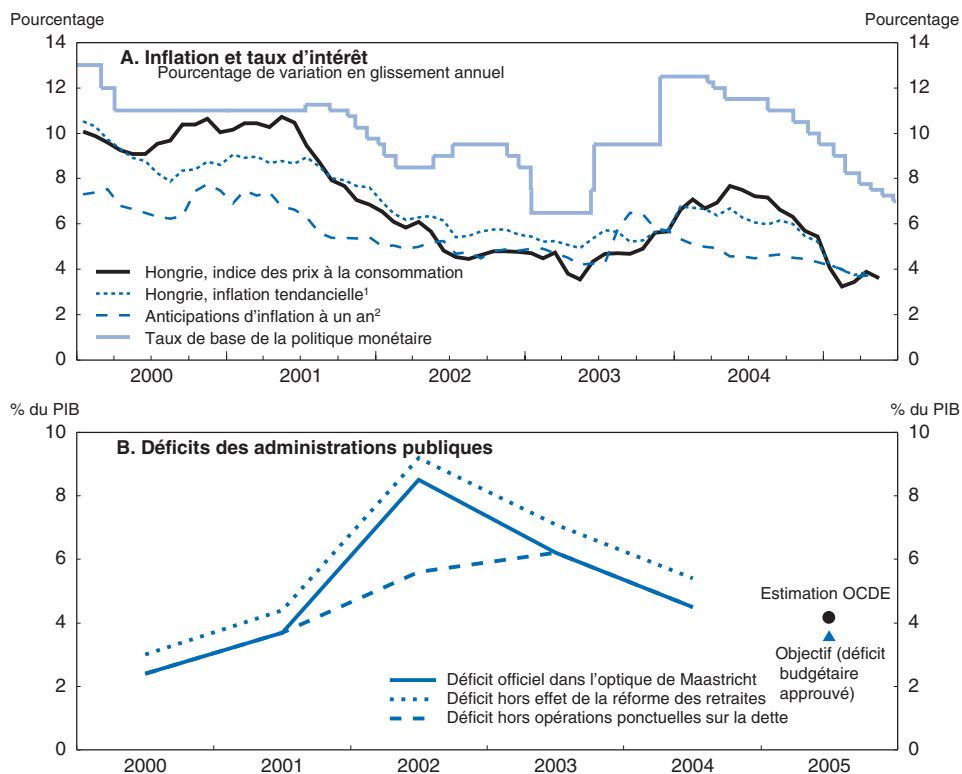
### **Ancrer la stabilité macroéconomique et assurer une entrée en douceur dans la zone euro**

L'entrée en douceur dans la zone euro est importante pour les perspectives de croissance à moyen et long terme de la Hongrie. À moyen terme, les critères de Maastricht doivent être satisfaits sans sacrifier indûment la croissance de l'activité et, de préférence, sans reporter la date d'entrée, prévue par le gouvernement en 2010. L'adhésion à la zone

euro devrait améliorer le potentiel de croissance à long terme, grâce à la suppression d'une très grande partie du risque de change lié aux activités commerciales, grâce à la transparence accrue des comparaisons de prix et de coûts, mais peut-être surtout grâce à la baisse des taux d'intérêt réels. En conséquence, l'appartenance à la zone euro devrait resserrer encore les liens commerciaux et financiers avec l'Union européenne. Elle fournira également un point d'ancrage pour l'inflation intérieure.

À première vue, les chiffres récents de l'inflation et la toute dernière mise à jour des chiffres des déficits publics selon les définitions de Maastricht permettent de penser que la Hongrie est bien placée pour atteindre les critères qui détermineront son entrée dans la zone euro en 2010 (graphique 1.2). Bien que le taux de hausse de l'indice des prix à la consommation ait pratiquement doublé entre le milieu de 2003 et le milieu de 2004, pour culminer à près de 8 % en données mensuelles, l'inflation sous-jacente a progressé moins rapidement, et le taux de l'indice des prix à la consommation est depuis lors lui-même revenu à des niveaux assez proches de ceux qu'impliquent les critères d'entrée. De fait, au premier trimestre 2005, l'inflation est tombée à moins de 4 % en glissement annuel. Il semble également que des progrès satisfaisants aient été faits pour ramener le déficit vers le seuil de 3 % fixé à Maastricht. Depuis l'entrée en fonctions de l'actuel gouvernement en 2002, les chiffres établis sur la base des définitions de Maastricht montrent que le déficit a été ramené de plus de 8 % à 4.5 % de PIB en 2004, et qu'il ne dépasse donc que de 1½ point le niveau nécessaire pour l'entrée dans la zone euro.

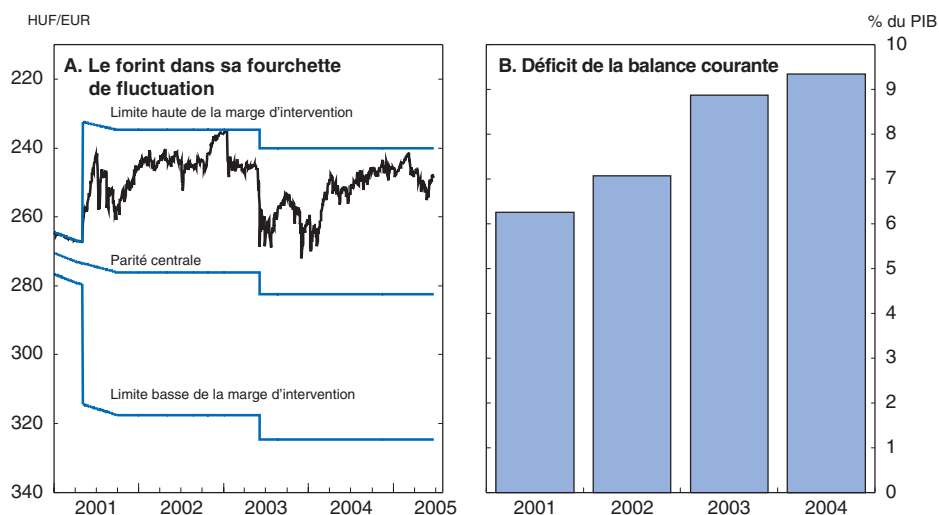
Graphique 1.2. **Inflation, taux d'intérêt et déficits publics**



1. Indice des prix à la consommation hors énergie, alimentation, alcool et tabac.

Source : Ministère des Finances et base de données du n° 77 des Perspectives économiques de l'OCDE.

Graphique 1.3. **Évolution du taux de change et de la balance des opérations courantes**



Source : OCDE; Banque nationale de Hongrie.

Néanmoins, ces chiffres de l'inflation et des déficits ne doivent pas faire oublier les faiblesses du contexte macroéconomique. La maîtrise de l'inflation a été obtenue au prix de taux d'intérêt élevés, en raison de l'ampleur des primes de risque sur les actifs libellés en forints. Ces primes de risque s'expliquent en partie par les incertitudes des conditions monétaires et soulignent les défis que doivent relever les autorités monétaires, mais elles reflètent également les inquiétudes concernant l'assainissement des finances publiques :

- La politique monétaire est confrontée à un difficile arbitrage entre le risque de ne pas satisfaire aux critères d'entrée et le risque de créer des conditions monétaires freinant inutilement la croissance et rendant plus malaisé l'assainissement des finances publiques. De plus, le dispositif de ciblage de l'inflation mis en place par la Banque centrale est délimité par une marge de fluctuation du taux de change, ce qui complique encore l'action des pouvoirs publics. Le risque de devoir trouver des compromis délicats entre la réalisation des objectifs d'inflation et le respect de la marge de fluctuation du taux de change est amplifié par la nervosité des marchés des changes, étant donné l'ampleur du déficit de la balance des opérations courantes et la sensibilité des marchés aux signaux concernant l'évolution future (graphique 1.3).
- Le sentiment des marchés concernant les progrès de l'assainissement des finances publiques se répercute sur les primes de risque incorporées dans les taux d'intérêt parce que le déficit budgétaire représente, directement et indirectement, une grande partie du déficit des opérations courantes de la Hongrie. Les inquiétudes des marchés sont fondées dans la mesure où l'ampleur de l'assainissement « véritable » des finances publiques qui a été réalisé est dissimulée par plusieurs postes exceptionnels et facteurs spéciaux pris en compte dans le chiffre du déficit selon la définition de Maastricht. Correction faite de ces éléments particuliers, la réduction du déficit depuis 2002 est de l'ordre de 1 point de PIB (graphique 1.2). Dans ces conditions, la politique budgétaire aura probablement plus de mal à satisfaire aux critères de Maastricht que ne le donneraient à penser les chiffres globaux. Qui plus est, la réduction requise du déficit est en fait

supérieure à 1½ point de pourcentage. La réalisation des objectifs après 2005 devra tenir compte du fait que, à partir de 2007, les ajustements liés aux retraites privées obligatoires ne pourront plus être inclus dans le calcul du déficit global selon la définition de Maastricht, même si le coût net de la réforme des retraites sera partiellement pris en compte dans la décision du Conseil de l'UE sur la suspension de la procédure pour déficit excessif, si le déficit a diminué substantiellement et continuellement et s'il a atteint un niveau proche de la valeur de référence.

De fait, l'assainissement durable des finances publiques est particulièrement difficile dans le contexte hongrois parce qu'il n'existe guère de moyens de lever des recettes plus importantes sans porter indirectement préjudice à l'économie. Étant donné les inquiétudes quant aux chances du pays d'attirer des investissements étrangers, on peut comprendre que les autorités soient tentées d'offrir des conditions fiscales favorables aux entreprises. Ce résultat a été partiellement obtenu en déplaçant le poids de la fiscalité, ce qui a notamment contribué à l'ampleur des coïns fiscaux sur le travail en Hongrie. Mais si cette stratégie réduit bien l'imposition des sociétés, elle contribue à la faiblesse des taux d'emploi (voir ci-après). Tout bien considéré, cela signifie que les réductions du déficit doivent être obtenues principalement par des coupes dans les dépenses, ce qui exige notamment une stricte discipline budgétaire; les mesures récemment prises dans ce sens sont examinées au chapitre 2.

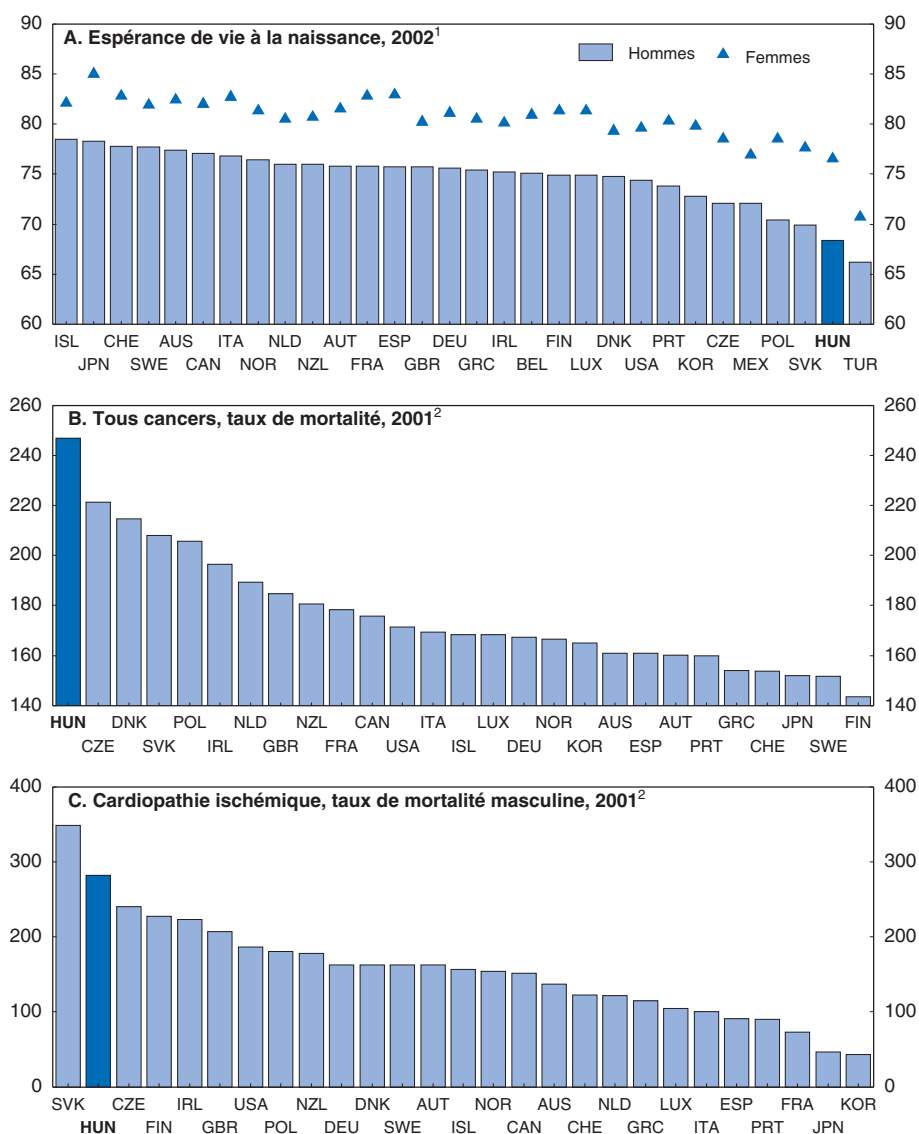
### **Assurer la viabilité des dépenses publiques : la réforme des soins de santé**

Les économies au niveau des dépenses publiques doivent être étayées par des réformes structurelles des services publics redéfinissant les engagements et réorganisant les dispositifs en vue de prestations plus efficaces. En l'absence de réformes, il pourrait y avoir un risque accru que la qualité, l'adéquation et l'efficacité des services s'érodent encore ou que les prestataires de services publics rompent brutalement avec les règles en matière de dépenses (ou trouvent des moyens de les tourner).

Il est probable que la demande de soins augmentera sensiblement au cours des prochaines décennies, l'évolution démographique exerçant déjà de fortes pressions sur le système de santé. Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, les pressions de la demande sur le système de soins ne pourront qu'augmenter du fait du vieillissement de la population. Dans le cas de la Hongrie, la croissance relativement rapide du PIB par habitant contribuera probablement aussi à renforcer sensiblement la demande par le biais d'effets de revenu. Comme ailleurs, aussi bien la demande que les coûts des soins de santé seront également poussés à la hausse par l'apparition de nouveaux médicaments et de nouveaux traitements. Qui plus est, comme dans les autres pays de la région, l'espérance de vie est faible, en particulier chez les hommes. Cela tient à une très forte mortalité du fait de maladies exigeant des traitements lourds, notamment les cancers et les maladies cardiovasculaires, ce qui se traduit par des pressions relativement fortes sur les services de soins de santé comparativement à beaucoup d'autres pays de l'OCDE (graphique 1.4)<sup>5</sup>. Bien que la fréquence de ces maladies diminue et que l'espérance de vie s'élève, ces pressions supplémentaires sur le système de santé persisteront probablement pendant un certain temps.

Les problèmes du système de santé ne se sont pas encore traduits par des dépenses d'une ampleur préoccupante. Les indicateurs de l'OCDE publiés sous le titre *Panorama de la santé* montrent que les dépenses totales à ce titre représentent un peu moins de 8 % du PIB. Dans la plupart des pays de l'OCDE, elles se situent entre 7 et 10 % du PIB et la Hongrie se classe donc dans la moyenne (graphique 1.5). L'efficacité du système laisse cependant à

Graphique 1.4. Chiffres de la santé en Hongrie



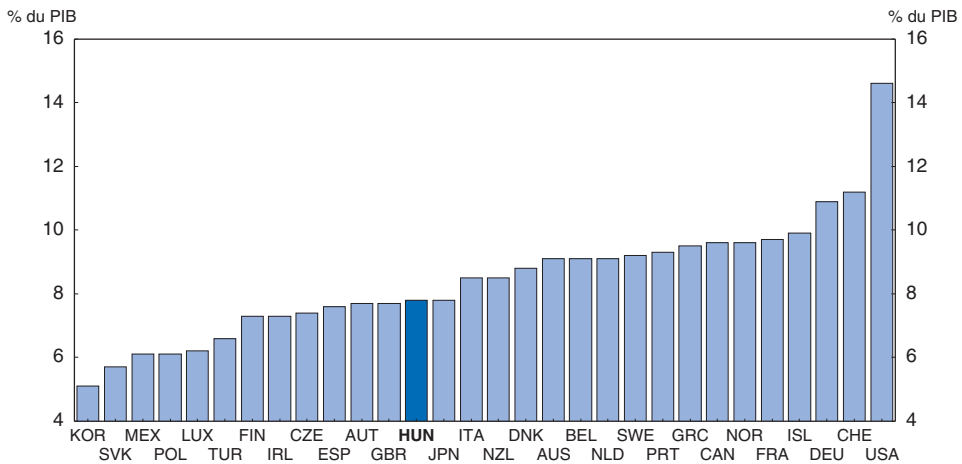
1. 2001 pour l'Allemagne, le Canada, la Corée, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni.

2. Décès sur 100 000. Année 2000 pour le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal et la Suisse, 1999 pour le Danemark, la France, la Grèce et le Royaume-Uni.

Source : Eco-santé OCDE, base de données en ligne 2004, 3<sup>e</sup> édition.

désirer. En particulier, comme on le verra au chapitre 3, les soins hospitaliers connaissent de graves problèmes. Bien que d'importantes mesures de réforme aient été prises au cours de la dernière décennie, leurs résultats du point de vue de l'amélioration de l'efficacité hospitalière ont été jusqu'à présent décevants. De fait, les incitations et les moyens disponibles pour restructurer la fourniture des services restent insuffisants. De plus, la lutte contre l'utilisation économiquement non rationnelle des services hospitaliers n'a que lentement progressé : la possibilité de recourir à des soins ambulatoires en remplacement de traitements en milieu hospitalier n'est pas totalement exploitée, et la consultation de

Graphique 1.5. **Comparaison internationale des dépenses de santé**  
2002<sup>1</sup>



1. 2000 pour la Turquie, 2001 pour l'Autriche et le Japon.

Source : Eco-santé OCDE, base de données en ligne 2004, 3<sup>e</sup> édition; *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77.

spécialistes hospitaliers demeure relativement facile. Un autre problème essentiel est l'ampleur des dépenses pharmaceutiques. Bien que les dépenses en médicaments par habitant soient faibles au regard des autres pays, elles représentent une proportion élevée des dépenses de santé totales; il faut souligner l'absence de mécanismes adéquats pour freiner les prescriptions inutiles et la faiblesse des incitations à recourir à des traitements médicamenteux à faible coût.

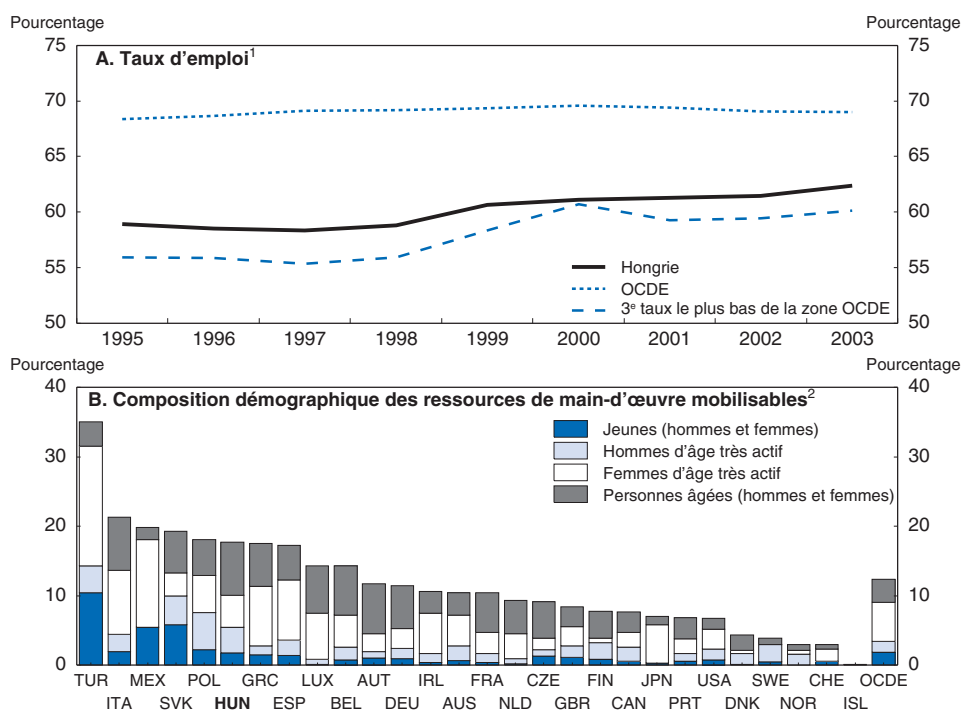
### **Accroître le potentiel d'emploi**

Si l'on en croit les statistiques de la population active, il est largement possible d'accroître le potentiel d'emploi de la Hongrie. On a constaté une augmentation opportune du taux d'emploi ces dernières années, mais le phénomène a été d'ampleur relativement limitée et le taux reste l'un des plus faibles de la zone OCDE (graphique 1.6). Qui plus est, le taux de chômage est lui aussi relativement bas (actuellement de l'ordre de 6 %), ce qui implique qu'un fort pourcentage des personnes sans emploi ne recherchent pas activement du travail. Il ressort des calculs de l'OCDE que le taux d'emploi est très inférieur aux valeurs de référence pour les pays où l'utilisation de la main-d'œuvre est forte (graphique 1.6). Bien que ces niveaux de référence soient ambitieux et ne puissent raisonnablement être atteints que dans le long terme, ils confirment qu'il est possible d'accroître sensiblement les taux d'emploi. Ce n'est pas seulement du point de vue de la croissance qu'il est souhaitable d'élever le taux d'emploi : l'existence d'effectifs aussi nombreux d'individus inactifs ou exerçant des activités non déclarées aggrave l'inégalité des revenus et fragilise vraisemblablement la cohésion sociale.

Lorsque l'on évalue la capacité de l'économie à utiliser davantage de main-d'œuvre, il faut tenir compte de l'existence d'un secteur informel relativement important en Hongrie<sup>6</sup>. En conséquence, l'activité effective est presque certainement plus importante que ne le donnent à penser les enquêtes sur la population active. Un très grand nombre de personnes sans emploi recensées lors des enquêtes exercent sans doute en fait une



Graphique 1.6. Indicateurs de l'utilisation de main-d'œuvre



1. Personnes de 20-64 ans.

2. Les ressources de main-d'œuvre mobilisables sont représentées par la somme verticale du chômage excédentaire et de l'inactivité excédentaire. Le chômage excédentaire est le taux de chômage en excédent de 5 % de la population active (le cas échéant). L'inactivité excédentaire est estimée à partir de comparaisons entre les taux d'activité effectifs pour des segments définis par âge et par sexe et des taux internationaux de référence (troisième valeur la plus haute observée dans la zone OCDE).

Source : OCDE, base de données sur l'emploi ; *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (2003).

activité. Même si cela atténue dans une certaine mesure la gravité du problème de l'utilisation de la main-d'œuvre, les activités du secteur informel n'en demeurent pas moins préoccupantes. Elles résultent en partie du poids de la fiscalité et des coûts sociaux du travail, mais le resserrement de la base d'imposition qui en résulte exigerait en fait des taux encore plus élevés. Le travail informel résulte également de la possibilité de combiner des prestations sociales avec des gains non déclarés, ce qui complique la tâche des autorités lorsqu'il s'agit d'améliorer les incitations au niveau de la fiscalité et des prestations sociales. De plus, la dimension généralement limitée des activités du secteur informel freine la spécialisation et l'investissement en capital humain.

De puissants facteurs régionaux intervenant dans le processus de développement économique ne sont pas étrangers à la faible utilisation de la main-d'œuvre et ne peuvent être ignorés lorsque l'on tente de remédier à ce problème. La croissance a entraîné une forte contraction de bon nombre d'activités, tout particulièrement dans l'est du pays, tandis que les activités en expansion rapide étaient concentrées dans les régions du centre et de l'ouest. De ce fait, bon nombre des travailleurs licenciés par les secteurs en déclin ont été dissuadés de rechercher activement un emploi, non seulement parce qu'ils constataient que leurs qualifications n'avaient guère de valeur marchande, mais aussi parce que les nouveaux emplois qui leur étaient éventuellement proposés les auraient

obligés à déménager. Les fortes différences régionales de croissance, conjuguées à la mobilité limitée de la main-d'œuvre ont donc abouti à une grande diversité régionale des taux d'emploi et de chômage; ainsi, les taux d'emploi des sept grandes régions administratives vont d'un peu plus de 50 % à 65 %<sup>7</sup>.

Dans le même temps, le marché du travail fonctionne de manière satisfaisante à plusieurs égards. En particulier, les indicateurs de l'OCDE donnent à penser que le cadre réglementaire ne freine généralement pas le fonctionnement du marché, du fait par exemple d'une rigueur excessive de la législation relative à la protection de l'emploi<sup>8</sup>. Il n'en demeure pas moins un certain nombre de problèmes spécifiques. Ainsi, le marché du travail à temps partiel reste sous-développé, encore que la situation pourrait évoluer si l'on en juge d'après certaines mesures récentes (chapitre 4). De même, bien que les salaires soient largement fixés par les forces du marché au niveau de l'entreprise, on a constaté dans le passé certaines augmentations excessives du salaire minimum et des traitements du secteur public. Ces derniers temps cependant, on a heureusement observé une plus grande rigueur dans ce domaine. Le gouvernement actuel a l'intention de renforcer les accords de salaire au niveau sectoriel, mais les mesures dans ce sens n'ont encore été que très limitées et elles ne paraissent pas viser à réduire fortement la flexibilité des négociations au niveau de l'entreprise.

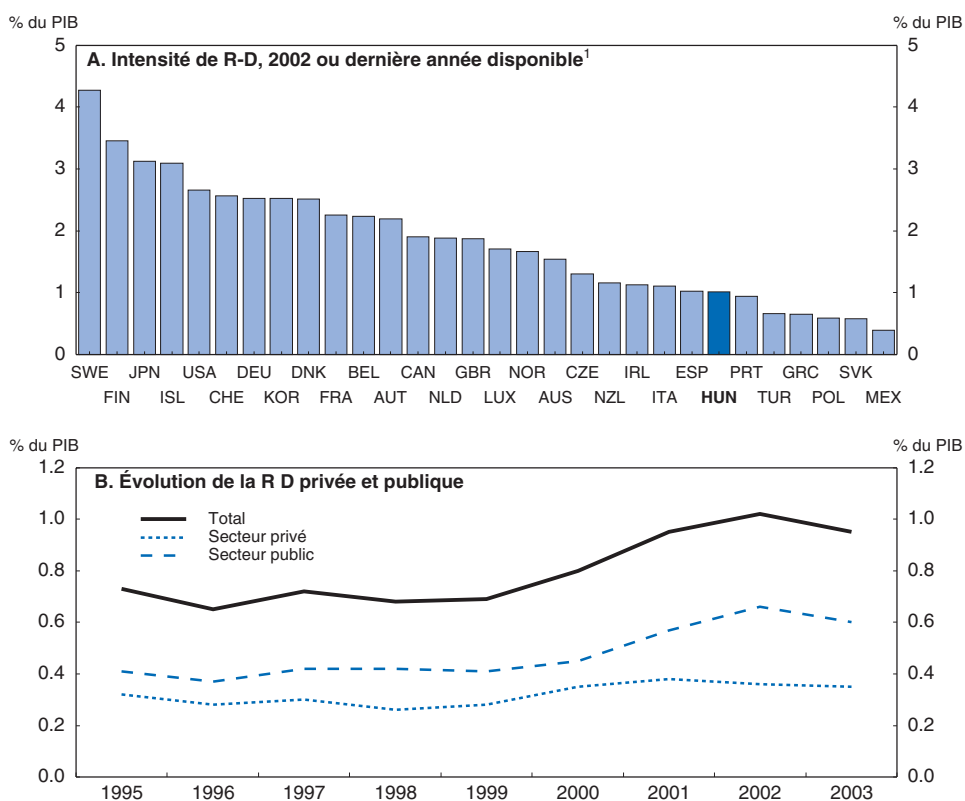
Le chapitre 4 de la présente *Étude* analyse les mesures visant à accroître le taux d'emploi grâce à une réforme de la fiscalité et de la protection sociale. Bien qu'il ait été légèrement réduit dans le passé, le coin fiscal sur le travail est encore très élevé. L'une des raisons pour lesquelles il n'a pas été plus fortement réduit est que cela aurait entraîné de fortes pertes de recettes; de telles contraintes persisteront aussi longtemps que l'assainissement des finances publiques ne progressera pas plus rapidement. Néanmoins, le gouvernement est parvenu à prendre certaines mesures et en prévoit un plus grand nombre dans le cadre de la prochaine réforme fiscale. Le système de protection sociale pose lui aussi un certain nombre de problèmes. En particulier, le nombre élevé de nouveaux bénéficiaires de pensions d'invalidité et de retraites anticipées signifie que bon nombre personnes sans emploi ont quitté de manière définitive la population active.

### ***Améliorer la réglementation des entreprises et les aides qui leur sont destinées : politique d'innovation***

L'accent mis par le gouvernement sur l'innovation s'inscrit dans le cadre d'un plus vaste ensemble de mesures générales et spécifiques concernant l'imposition des sociétés et les aides aux entreprises. Ainsi, le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés a été ramené de 18 à 16 % en 2004, et des propositions sont actuellement faites en vue de supprimer la fiscalité locale des entreprises. Un système d'imposition simplifiée a également été adopté pour les petites entreprises. Dans le même temps, cependant, l'adhésion à l'UE a entraîné la réduction de certaines mesures ciblées. En particulier, les autorités hongroises ont accepté de supprimer progressivement les avantages fiscaux qui étaient consentis aux entreprises réalisant des investissements d'une certaine ampleur.

Dans une perspective internationale, le niveau général de l'activité d'innovation en Hongrie est relativement faible et n'est pas fortement orienté vers les entreprises. Bien que l'activité totale de R-D ait augmenté ces dernières années, elle ne représente que l'équivalent d'environ 1 % du PIB, soit moins de la moitié des chiffres relevés dans bon nombre de pays de l'OCDE (graphique 1.7). Qui plus est, la part de la R-D réalisée par des entreprises industrielles et commerciales est elle aussi très faible (graphique 1.8), ce qui

Graphique 1.7. Dépenses intérieures brutes de R-D



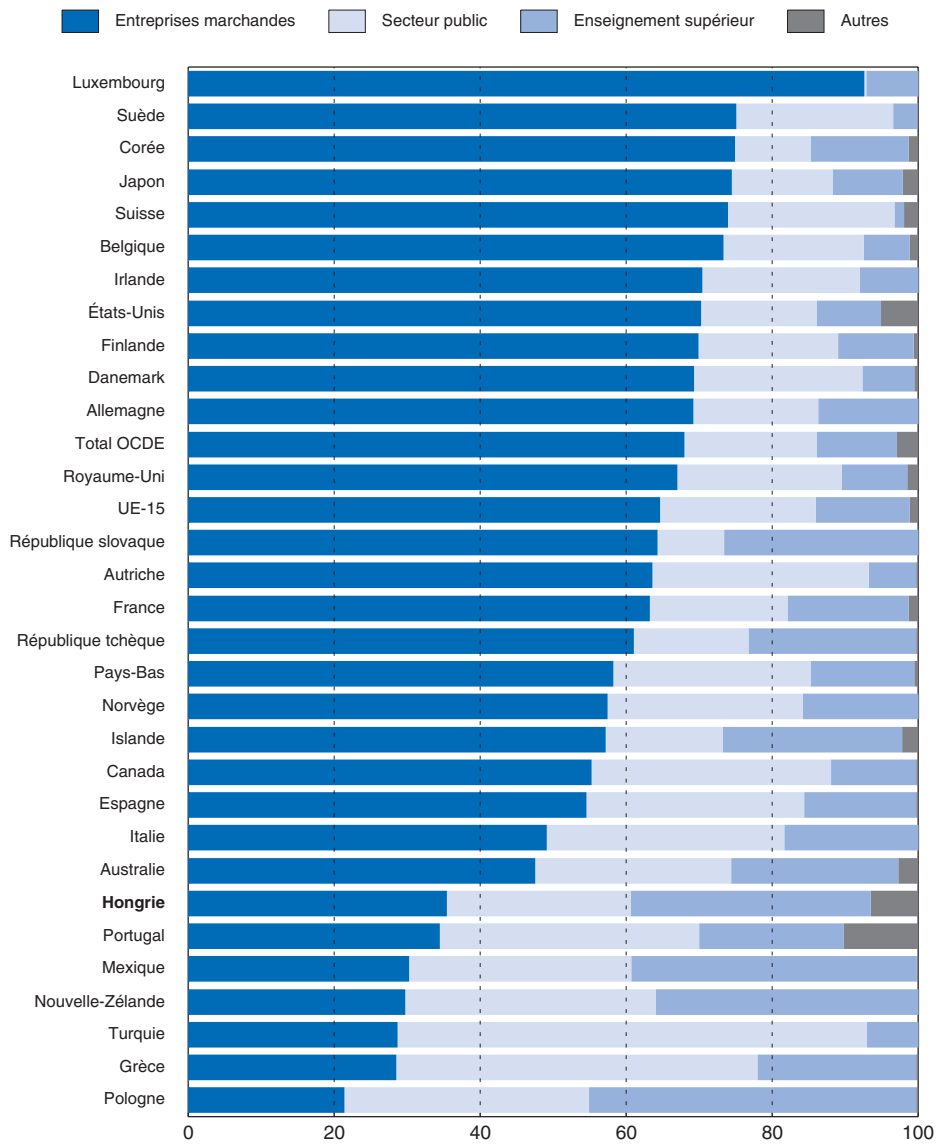
1. 2000 pour l'Australie, le Luxembourg et la Suisse; 2001 pour la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Mexique, les Pays-Bas et la Suède.

Source : OCDE, Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

donne à penser que les recherches menées ne visent pas essentiellement à développer des produits et des procédés susceptibles de trouver une application commerciale. Le fait est qu'il n'existe qu'environ 700 unités de recherche privées dans l'ensemble de l'économie selon des données collectées par l'Office central de statistique. La faiblesse de l'activité d'innovation comparativement à bon nombre d'autres pays de l'OCDE est confirmée par un large éventail d'autres indicateurs (tableau 1.2)<sup>9</sup>.

Les objectifs de la politique d'innovation sont cependant un peu plus complexes que ne le donnent à penser les indicateurs de l'activité d'innovation. Le faible niveau de l'innovation en Hongrie résulte en partie de la structure de l'économie<sup>10</sup>. S'agissant de la R-D des entreprises, la production de haute technologie est essentiellement le fait de filiales de grandes entreprises internationales qui mènent l'essentiel de leurs activités de R-D hors de Hongrie. Qui plus est, bon nombre d'entreprises manufacturières locales opèrent à relativement petite échelle, et sont probablement de taille trop restreinte pour justifier des activités formelles de R-D. Ces entreprises peuvent certes être innovantes, et bénéficier indirectement des connaissances et du savoir-faire des gros producteurs de haute technologie, mais ces procédés ne sont sans doute que partiellement recensés dans les statistiques relatives à l'activité d'innovation. Ces caractéristiques non seulement expliquent en partie la faiblesse de l'activité locale de R-D mais ont également pour

## Graphique 1.8. Dépenses de R-D par secteur

En pourcentage du total national, 2002<sup>1</sup>

1. 1998 pour le Mexique; 1999 pour la Grèce, la Nouvelle-Zélande et la Suède; 2000 pour l'Australie et le Mexique; 2001 pour le Mexique et les Pays-Bas.

Source : OCDE, Base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

résultat que la diffusion des technologies produites à l'étranger est relativement importante. Les différences entre la structure de la production en Hongrie et dans les autres pays donnent aussi à penser que l'utilisation de comparaisons internationales pour déterminer les objectifs des pouvoirs publics concernant le niveau de la R-D risque d'induire en erreur. Comme le souligne le chapitre 5, tous les pays ont des difficultés à déterminer si leur activité d'innovation est effectivement trop faible, et, le cas échéant, dans quelle proportion, et sous quelle forme des aides publiques supplémentaires à l'activité d'innovation doivent être fournies.

Tableau 1.2. Indicateurs généraux de l'activité d'innovation<sup>1</sup>

	Hongrie	Moyenne OCDE
Dépenses totales de R D en % du PIB	0.95	2.28
<i>dont :</i>		
Entreprises	0.35	1.53
Secteur public	0.30	0.25
Enseignement supérieur	0.25	0.40
Nombre total de chercheurs pour 1 000 emplois	3.8	6.5
Nombre de demandes de brevets auprès de l'OEB rapporté au PIB en termes de PPA (2001)	0.6	3.3
Part des industries de haute technologie dans les exportations manufacturières (2003)	32	25
Publications scientifiques par million d'habitants (1999)	191	402
Investissement en capital risque en % du PIB (1998-2001)		
Étapes initiales	0.01	0.04
Expansion	0.04	0.09

1. Dernière année disponible.

Source : OCDE, base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

## Questions environnementales

Bien que d'importants progrès soient actuellement faits dans le domaine environnemental, les autorités hongroises reconnaissent que la stratégie d'ensemble et la coordination des mesures doivent être renforcées et elles s'emploient à mettre sur pied un plan formel de développement durable. L'Étude 2004 analysait de façon approfondie les politiques à l'égard du changement climatique et de la pollution atmosphérique dans le cadre d'un examen du développement durable. La présente Étude passe en revue les avancées récentes dans ces domaines et examine brièvement la politique de gestion de l'eau.

La qualité de l'air s'est améliorée depuis le début des années 90 mais elle n'atteint pas encore les niveaux observés dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Les objectifs des efforts futurs découlent de l'adhésion de la Hongrie à la Convention des Nations unies sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et des normes de l'UE concernant les émissions. En particulier, une directive de l'Union européenne relative aux grandes installations de combustion, qui impose des limites d'émission plus strictes et une meilleure application par les autorités compétentes, joue un rôle déterminant dans la fixation des objectifs des pouvoirs publics. Les autorités recourent cependant à des solutions fondées sur le marché dans d'autres domaines de la pollution atmosphérique. En particulier, la taxe annuelle sur les véhicules est fixée en fonction des caractéristiques d'émission et, en 2004, une redevance de pollution a été instaurée pour quelques polluants atmosphériques.

La Hongrie devrait atteindre les objectifs qui lui ont été fixés à Kyoto pour les émissions de gaz à effet de serre. Néanmoins, comme l'indiquait de façon détaillée l'Étude 2004, l'expansion prévue des énergies renouvelables de façon à atteindre les objectifs fixés en accord avec la Commission européenne risque d'entraîner des coûts de dépollution élevés en termes de carbone évité. Une limitation des émissions de gaz à effet de serre est également envisagée avec l'instauration du programme européen d'échange de droits d'émission. Lors de la mise en place de ce dispositif, comme dans le reste de l'UE, 95 % des droits d'émission vont être attribués gratuitement aux émetteurs actuels, et les gouvernements nationaux ont toute latitude pour allouer le reste<sup>11</sup>. Le projet des autorités hongroises de vendre aux enchères une partie des autorisations non distribuées est tout à

fait judicieux. Cela permettra aux marchés de déterminer l'allocation initiale des droits tout en assurant quelques recettes à l'État. La libéralisation des prix de l'énergie qui est actuellement engagée contribue également à une utilisation plus efficiente des ressources énergétiques. La libéralisation des prix pour les entreprises a été poursuivie en 2004, mais il reste encore du chemin à faire; conformément au programme prévu par les directives de l'UE, la Hongrie a jusqu'à 2007 pour supprimer les contrôles de prix qui maintiennent ces derniers en dessous des tarifs du marché pour les ménages.

La prestation de services dans le domaine de l'eau (distribution, évacuation et traitement des eaux usées) pose un certain nombre de problèmes environnementaux et budgétaires et à la Hongrie<sup>12</sup>. Le pays se caractérise par une hydrographie assez unique; en particulier, l'abondance des eaux de ruissellement par rapport à la population tient essentiellement à un réseau hydrographique largement transfrontalier. Le volume des eaux de surface à proximité des principaux cours d'eau est généralement suffisant pour couvrir les besoins, mais le fait qu'une grande majorité de ces cours d'eau viennent de pays en amont pose des problèmes particuliers. Les grandes quantités d'eau de surface en transit exposent le pays à des crues dommageables. À cet égard, une nouvelle stratégie de lutte contre les inondations, qui privilégie l'utilisation de zones de débordement prédéterminées en combinaison avec l'actuel réseau de digues (le plus vaste d'Europe), paraît tout à la fois moins coûteuse et plus respectueuse de l'environnement. Par ailleurs, les ruissellements locaux provenant de zones inondables (notamment dans l'est du pays) peuvent être très faibles, et les fortes sécheresses se font plus fréquentes. Toujours à propos des eaux de surface, il est difficile de contrôler la qualité de l'eau avant qu'elle ne soit traitée en vue de son utilisation; en effet, la plupart des approvisionnements proviennent de bassins versants partagés qui sont intensément exploités, parfois pour des activités (notamment minières) qui se voient quelquefois appliquer des normes environnementales faibles.

Les autorités ont amélioré la gestion des ressources hydrauliques. Jusqu'en 2002, celle-ci était partagée entre le ministère des Transports et de l'Eau, dont les compétences concernaient essentiellement les services relatifs à l'eau, et le ministère de l'Environnement, dont les compétences couvraient certaines questions touchant la qualité, notamment les niveaux de pollution dans les cours d'eau. Le gouvernement actuel a confié les deux aspects de la gestion de l'eau au ministère de l'Environnement et de l'Eau, ce qui devrait se traduire par une intégration opportune des politiques de l'eau. Néanmoins, la mise en œuvre des programmes de traitement des eaux usées pose des problèmes particulièrement importants. L'amélioration du traitement de l'eau dans les grandes villes est l'une des toutes premières priorités des autorités, mais celles-ci doivent également veiller à ce que le traitement des eaux usées soit assuré de manière économique dans les petites villes, les incitations n'encourageant pas toujours un regroupement efficient des ressources.

La qualité des eaux souterraines (principale source d'eau potable) dans bon nombre de régions souffre de la conjonction de différents facteurs, notamment une mauvaise utilisation des engrais, les dépôts atmosphériques et les décharges illicites ou mal construites. Il est nécessaire d'améliorer les enquêtes sur la qualité de l'eau en faisant un plus grand nombre de mesures ponctuelles, notamment pour déceler l'impact et l'origine des agents polluants présents dans le sous-sol.

## Notes

1. D'après les comparaisons du PIB par habitant effectuées par Eurostat sur la base des PPA et publiées en juin 2005, le PIB de la Hongrie devrait atteindre 61.9 % de la moyenne de l'UE à 25 en 2005. Les estimations équivalentes pour la République tchèque, la Pologne et la Slovaquie sont respectivement de 72.6 %, 47.9 % et 53.6 %.
2. Le rôle de l'investissement direct étranger (IDE) dans le développement a été analysé par l'OCDE (OCDE, 2002a). Pour un examen récent des flux d'IDE en Hongrie, voir BEI (2004a). L'importance de certains secteurs manufacturiers pour la croissance de la Hongrie a été illustrée par la précédente *Étude* (OCDE, 2004a). On peut trouver une analyse générale de la production mondiale des industries manufacturières et de l'internationalisation des flux de capitaux et d'investissements dans BEI (2004b) et Deloitte (2003). En outre, le ministère hongrois des Finances a publié en 2004 une intéressante série de documents sur la compétitivité (ministère des Finances, 2004).
3. L'évolution de l'emploi dans les industries manufacturières, dans les services privés et dans le secteur public est illustrée dans le rapport trimestriel de la Banque centrale sur l'inflation paru en février 2005 (MNB 2005). Le secteur des services a été le thème central de la réunion ministérielle de l'OCDE au printemps 2005, voir OCDE (2005a).
4. La taille relativement faible des entreprises hongroises ressort des comparaisons internationales effectuées par l'OCDE lors d'une récente évaluation des petites et moyennes entreprises (OCDE 2005b). Par exemple, les chiffres pour 2002 montrent que la part de l'emploi dans les entreprises manufacturières comptant 1 à 9 salariés est d'environ 15 % en Hongrie, chiffre certes inférieur à ceux de quelques autres pays (par exemple l'Italie), mais supérieur à ceux de la plupart des pays de l'OCDE où il se situe habituellement à 10 % ou moins. Des comparaisons de la taille des entreprises de certains secteurs de services sont faites par l'OCDE, mais la Hongrie n'a pas encore été prise en compte dans ces travaux.
5. On trouvera d'autres comparaisons des systèmes de santé et des résultats en matière de santé dans OCDE (2003a).
6. Les estimations du secteur informel et d'autres secteurs d'activités économiques non observées sont inévitablement limitées par de larges intervalles de confiance et dépendent de la méthode utilisée ainsi que de l'élément mesuré. Ainsi, les chiffres des Nations unies montrent qu'en Hongrie, les activités relevant de l'économie non observée représentent l'équivalent d'environ 15 % du PIB, alors que d'après le FMI, l'économie souterraine représenterait plus de 25 % du PIB mesuré (voir OCDE, 2002b). L'une des formes les plus courantes d'activité informelle consiste à recruter officiellement des travailleurs à des taux de salaire faibles, puis à compléter leur rémunération avec des paiements non déclarés.
7. D'après les derniers chiffres disponibles, les taux d'emploi des personnes âgées de 15 à 64 ans en Hongrie centrale, en Transdanubie centrale et en Hongrie occidentale se situent entre 60 et 65 %. Le taux d'emploi en Transdanubie méridionale est de l'ordre de 55 %, tandis que les trois autres régions ont des taux qui ne dépassent que légèrement 50 %. Les problèmes régionaux de la Hongrie sont examinés dans le détail dans OCDE (2001).
8. On trouvera dans OCDE (2004b) une comparaison récente des indicateurs de la réglementation du marché du travail et une évaluation internationale des politiques du marché du travail. S'agissant de la législation relative à la protection de l'emploi des travailleurs permanents aussi bien que temporaires, la Hongrie se situe en dessous de la moyenne selon les tout derniers indicateurs de l'OCDE. Certaines modifications ont été apportées à la réglementation du travail ces dernières années. Par exemple, en 2003, des règles plus strictes ont été adoptées concernant le renouvellement des contrats temporaires. Jusque là, le nombre de renouvellements n'était pas explicitement limité; le nouveau Code du travail stipule qu'un contrat d'emploi fixe est jugé indéterminé s'il est renouvelé à plusieurs reprises ou prolongé sans que l'employeur ait légitimement raison de le faire.
9. Des comparaisons internationales plus détaillées de l'activité d'innovation figurent dans OCDE (2003b) et dans l'Innobaromètre de la Commission européenne établi sur la base d'enquêtes (Commission européenne, 2004).
10. Le processus d'innovation en Hongrie fait l'objet d'une intéressante analyse de Borsi (2004).
11. Les règles d'attribution des droits d'émission sont définies dans la directive de l'UE sur le système de plafonds et d'échanges (Directive 87/2003).
12. Les questions touchant la politique de l'eau et les autres politiques environnementales ont été récemment analysées dans OCDE (2004c).

## **Bibliographie**

- BEI (2004a), *The Internationalisation of Production in Europe: Case Studies of Foreign Direct Investment in Old and new EU Member States*, European Investment Bank Papers, vol. 9, n° 2.
- BEI (2004b), *The Internationalisation of Production in Europe: Causes and Effects of Foreign Direct Investment and Non-equity Forms of International Production*, European Investment Bank Papers, vol. 9, n° 1.
- Borsi, B. (2004), « Technological Modernisation, Innovation and Research and Development as Factors of Competitiveness in the Economy of Hungary », ministère des Finances, *Document de travail*, n° 6, 2004.
- Commission européenne (2004), *Innobaromètre 2004*.
- Deloitte (2003), *Mastering Complexity in Global Manufacturing*, Deloitte Research Global Manufacturing Study.
- ministère des Finances (2004), *Economic Competitiveness: Recent Trends and Options for State Intervention*, Budapest.
- MNB (2005), *Quarterly Report on Inflation*, Magyar Nemzeti Bank.
- OCDE (2001), *Examens territoriaux de l'OCDE, Hongrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002a), *L'investissement direct étranger au service du développement : Optimiser les avantages, minimiser les coûts*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), *Cahiers statistiques de l'OCDE : Mesurer l'économie non observée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Panorama de la santé*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), « Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms », document interne de l'OCDE.
- OCDE (2004c), *Stratégie de l'environnement de l'OCDE : Bilan en 2004*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Les services et la croissance économique : Emploi, productivité et innovation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Perspectives de l'OCDE sur les PME*, OCDE, Paris.



## ANNEXE 1.A1

*Bilan des réformes structurelles*

Ce tableau passe en revue les mesures prises à la suite des recommandations formulées dans les précédentes *Études*. Les recommandations nouvelles de la présente *Étude* sont énumérées dans les chapitres correspondants.

Principales recommandations précédentes	Mesures significatives prises depuis la publication de la précédente <i>Étude</i> (mai 2004)
ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE	
<i>Pratiques budgétaires</i>	
En matière de budgétisation, il faut adopter une perspective à moyen terme plus stratégique, avec une meilleure hiérarchisation des priorités parmi les programmes de l'administration centrale et une implication plus étroite des administrations locales et régionales.	Les autorités n'ont pas mis en place de nouveaux mécanismes concrets pour lier plus étroitement la budgétisation centrale aux objectifs à moyen terme. Toutefois, en 2004 et 2005 ont été instaurés un certain nombre de nouveaux dispositifs destinés à renforcer la discipline de dépense au cours de l'exercice budgétaire. Aucune action significative n'a été prise pour améliorer la budgétisation dans les administrations locales et régionales.
Clarifier les hypothèses macroéconomiques utilisées dans les budgets.	Il n'y a pas eu de modification substantielle des modalités de présentation des hypothèses macroéconomiques pour le budget annuel de l'État. Toutefois, des améliorations ont été apportées à la façon dont le Programme de convergence est présenté, par rapport au programme d'adhésion qui l'avait précédé. Mais aucune mesure n'a été prise pour ouvrir un débat public sur les scénarios de rechange.
<i>Stratégie fiscale</i>	
S'employer à accroître la transparence, la neutralité, la simplicité et la stabilité du système fiscal.	Il n'y a pas eu d'améliorations fondamentales, et le bilan est mitigé. Parmi les actions positives, il convient de citer l'instauration en 2003 d'un régime fiscal simplifié pour les petites entreprises. En même temps, l'application d'un impôt temporaire spécial sur les banques en 2005 témoigne du recours continu à des mesures <i>ad hoc</i> à court terme qui accentuent la complexité du système et l'incertitude pour les contribuables.
Élargir encore l'assiette fiscale, notamment en imposant les revenus en capital actuellement non taxés.	Pas d'action durable – l'instauration de taxes sur les revenus d'intérêts n'est jamais allée au delà du stade de la programmation. L'impôt spécial sur les banques élargissant sans doute l'assiette fiscale, mais il s'agit d'une mesure temporaire qui a été prise en raison des surprofits réalisés à la faveur de la bonification des prêts au logement.
Poursuivre les efforts pour améliorer l'efficacité de l'administration et du recouvrement de l'impôt.	Pas de mesure.
<i>Dépenses publiques</i>	
Recourir davantage à l'évaluation comparative des résultats pour la prestation de services publics et remplacer le financement axé sur les moyens par un financement axé sur les résultats.	L'évaluation comparative des performances n'est pas encore généralisée, mais il y a eu des évolutions positives. À titre d'exemple, dans le secteur de l'éducation a été mis en place un nouveau système de mesure et d'évaluation des performances des établissements et des élèves.

Principales recommandations précédentes	Mesures significatives prises depuis la publication de la précédente Étude (mai 2004)
<p>Instaurer des appels d'offres plus concurrentiels pour les contrats du secteur public, en particulier dans les administrations locales et régionales.</p> <p>Chercher des solutions pour remédier à la fragmentation excessive des structures de prestation de services publics à l'échelon municipal, par exemple en encourageant la coopération volontaire ou en transférant des compétences à l'échelon régional ou central.</p>	<p>Pas de mesure.</p> <p>Pas de mesure.</p>
<i>Retraites</i>	
<p>Relever l'âge effectif de la retraite en réformant le régime de la retraite anticipée et en réduisant l'importance de l'âge légal de la retraite.</p>	<p>Pas de mesure – toutefois, les réformes antérieures impliquent un relèvement continu de l'âge de la retraite pour les femmes tandis que des critères plus stricts d'éligibilité à la retraite anticipée doivent entrer en vigueur en 2009.</p>
<b>MARCHÉ DU TRAVAIL</b>	
<i>Impôts et transferts</i>	
<p>Poursuivre les efforts en vue de réduire le coin fiscal sur le travail.</p>	<p>L'application d'un taux d'imposition zéro au niveau du salaire minimum par le biais de déductions spéciales en 2002 a été suivie en 2005 de réductions d'impôt grâce à des modifications du barème de l'IRPP et d'allègements considérables des cotisations sociales patronales pour certaines catégories de travailleurs. La suppression progressive de la cotisation maladie forfaitaire des employeurs se poursuit. Le programme des Cent mesures prévoit de nouvelles réductions des cotisations sociales patronales.</p>
<p>En ce qui concerne les prestations d'invalidité, durcir les critères d'évaluation et faire en sorte que l'évaluation prenne en compte le type de travail effectué et les capacités résiduelles.</p>	<p>Les autorités ont publié une nouvelle série de lignes directrices qui doivent constituer une première étape vers un système qui prenne davantage en compte les capacités résiduelles et qui encourage la réadaptation professionnelle.</p>
<p>Faire des économies en réduisant les crédits d'impôt pour les familles afin de financer une réduction générale du coin fiscal.</p>	<p>Le montant total des crédits d'impôt que les familles peuvent percevoir a été plafonné, ce qui implique certaines économies. Le programme des Cent mesures contient des propositions visant à supprimer les déductions pour les familles d'un ou deux enfants tout en maintenant certaines déductions pour les familles de trois enfants ou plus.</p>
<p>Rendre l'aide à la garde d'enfants plus favorable à l'exercice d'un emploi en la réorientant vers les dispositifs qui accroissent l'offre de garde d'un coût abordable, et réduire la période de congé parental.</p>	<p>Pas de mesure.</p>
<p>Suivre l'évolution de la nouvelle « Allocation de recherche d'emploi ». Améliorer le niveau d'emploi de la population tzigane.</p>	<p>Un suivi détaillé a été effectué; l'impact du dispositif s'est avéré quelque peu décevant.</p> <p>Un plan d'action pour la période 2004-06 est en cours d'application; il favorise l'inclusion sociale des Tziganes et comprend de nouvelles mesures dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'emploi.</p>
<p>S'efforcer de supprimer les bonifications des prêts au logement.</p>	<p>Les bonifications ont été notablement réduites grâce aux mesures prises en 2003, et de nouvelles réductions ont été opérées en 2004 : en particulier, le montant maximum de la subvention annuelle a été ramené de 240 000 forints à 120 000 forints et la durée maximale de bonification a été ramenée à 5 ans.</p>
<i>Formation des salaires</i>	
<p>Veiller à ce que le salaire minimum augmente lentement.</p> <p>En matière de rémunération du secteur public, se garder d'appliquer une politique alternant restriction et laxisme.</p>	<p>La hausse du salaire minimum a été de 6 % en 2004, soit un taux légèrement inférieur à l'augmentation moyenne dans le secteur privé.</p> <p>Le ministre du Travail a proposé la mise en place d'une convention salariale sur deux ans (2005 et 2006), mais les syndicats du secteur public ont préféré conserver le système des négociations annuelles.</p>
<b>PROGRAMMES D'IMPOSITION ET DE SOUTIEN DES ENTREPRISES</b>	
<p>Réformer à la fois la taxe locale sur les entreprises fondée sur le chiffre d'affaires et l'impôt sur l'immobilier non résidentiel – l'un et l'autre ont des assiettes inappropriées et accentuent la complexité qui rend le système fiscal hongrois impopulaire.</p>	<p>Pas de mesure – toutefois, en 2005 le gouvernement a lancé de nouvelles propositions en vue de supprimer la taxe locale sur les entreprises fondée sur le chiffre d'affaires.</p>

Principales recommandations précédentes	Mesures significatives prises depuis la publication de la précédente Étude (mai 2004)
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.	Pas de mesure.
<b>CONCURRENCE</b>	
<i>Élaboration et mise en œuvre du droit de la concurrence</i>	
Ouvrir aux particuliers le droit d'agir devant les tribunaux pour faire appliquer le droit hongrois de la concurrence.	Pas de mesure.
Renforcer les dispositions du droit de la concurrence visant à décourager les ententes injustifiées.	Plusieurs mesures ont été prises récemment, notamment la mise en place de pouvoirs d'enquête plus étendus et le renforcement de l'unité des ententes au sein de l'Autorité de la concurrence.
Opérer des réformes de procédure dans le droit de la concurrence afin d'accélérer la prise de décision (en particulier dans les affaires de fusions) et d'autoriser une plus grande flexibilité (en particulier dans les enquêtes sur les ententes).	Dans les affaires de fusions, une distinction a été établie entre traitement « simplifié » et « procédure intégrale », qui devrait contribuer à accélérer de nombreuses opérations de fusion. Une profonde modification du traitement des fusions dans la loi sur la concurrence est prévue en 2005.
<i>Industries de réseau</i>	
Accroître le pouvoir et l'efficacité des organismes de régulation sectoriels, en particulier : 1) protéger leurs décisions en matière de tarifs contre toute ingérence politique et budgétaire; 2) veiller à ce que les décisions se fondent davantage sur des informations du marché que sur des réglementations techniques; et 3) réduire l'intervention des pouvoirs publics dans la fixation des redevances d'accès au réseau.	Pas de mesure. Les réponses de certaines autorités hongroises à un questionnaire donnent à penser que ces questions ne sont pas jugées importantes.
Supprimer la réglementation des prix du gaz et de l'électricité.	La déréglementation se poursuit en fonction d'un calendrier fixé en accord avec la Commission européenne, la tarification par le marché pour les ménages et les professionnels devant être réalisée à la mi-2007.
Continuer de réduire les participations publiques.	Le démantèlement de MOL, groupe énergétique auparavant entièrement contrôlé par l'État, s'est poursuivi avec la cession à E.ON Ruhrgas de la plupart de ses intérêts dans le secteur gazier.
<i>Électricité.</i> Approfondir les marchés en démantelant les contrats à long terme et améliorer le raccordement au réseau international.	
Un décret gouvernemental de 2002 rend obligatoire la renégociation des contrats existants, mais aucune renégociation n'a encore été achevée. Les parties concernées font valoir que les obligations légales de « sécurité des approvisionnements » y font obstacle. Bien que le marché s'étoffe peu à peu, l'Autorité de la concurrence estime qu'un nouveau modèle de marché pourrait être nécessaire pour régler plus efficacement le problème des accords d'achat à long terme.	Un décret gouvernemental de 2002 rend obligatoire la renégociation des contrats existants, mais aucune renégociation n'a encore été achevée. Les parties concernées font valoir que les obligations légales de « sécurité des approvisionnements » y font obstacle. Bien que le marché s'étoffe peu à peu, l'Autorité de la concurrence estime qu'un nouveau modèle de marché pourrait être nécessaire pour régler plus efficacement le problème des accords d'achat à long terme.
<i>Gaz.</i> Faciliter la mise en place d'installations de stockage supplémentaires.	Au milieu de 2005, des propositions étaient en cours d'élaboration en vue de mieux inciter les acteurs du marché à accroître les capacités de stockage de gaz.
<i>Télécommunications.</i> Réduire le pouvoir de l'opérateur historique, en particulier dans les services de téléphonie fixe, en appliquant plus strictement les dispositions concernant le choix de l'opérateur, les marges coûts prix et les redevances d'interconnexion.	En 2004 a été introduite une nouvelle loi sur les communications électroniques qui vise à intensifier la concurrence entre les prestataires de services. À la mi-2005, l'Autorité de la concurrence avait achevé un examen du pouvoir de marché et imposé de nouvelles obligations à certains opérateurs.
<i>Services ferroviaires.</i> Progresser vers la privatisation et la libéralisation.	Plusieurs compagnies ferroviaires nouvelles ont obtenu des licences depuis l'ouverture du trafic marchandises à la concurrence en 2004, et à la mi-2005 quatre compagnies étaient en activité. Il est intéressant de noter que l'Autorité de la concurrence est en train d'effectuer une évaluation des tendances sur le marché.
<i>Services postaux.</i> Prendre de nouvelles actions pour faire face au problème des sureffectifs et des bureaux de poste ruraux non rentables.	La restructuration est en cours, même si elle avance assez lentement. La privatisation de l'opérateur en place n'est pas prévue par le gouvernement actuel et une libéralisation intégrale ne devrait pas s'engager avant 2009.
<i>Autres branches et secteurs</i>	
<i>Distribution de détail.</i> Abandonner les prix minimum réglementés pour certains produits alimentaires.	Pas de mesure – de fait, l'administration actuelle indique qu'elle n'a pas l'intention de supprimer ce dispositif.

Principales recommandations précédentes	Mesures significatives prises depuis la publication de la précédente Étude (mai 2004)
<p><i>Services professionnels.</i> Réduire les restrictions à l'entrée et les pratiques de fixation concertée des prix.</p>	<p>L'Autorité de la concurrence a procédé récemment à une évaluation générale des professions libérales qui se traduit par des discussions bilatérales avec les organismes professionnels ainsi que par des actions judiciaires.</p>
<p>QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES</p>	
<p>Prendre davantage en compte le prix des permis d'émission pour déterminer quelles sont les méthodes économiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre (en particulier, dans le domaine des énergies renouvelables).</p>	<p>Il n'y a pas eu de modification notable de la stratégie de réduction des émissions de gaz à effet de serre.</p>
<p>Recourir plus largement aux instruments économiques pour contenir les émissions de polluants atmosphériques.</p>	<p>Plusieurs mesures fiscales environnementales ont été introduites, notamment une modification de la taxe automobile annuelle afin de tenir compte des niveaux d'émission. En outre, une redevance de pollution a été imposée pour certains polluants atmosphériques.</p>

## Chapitre 2

# Ancrer la stabilité macroéconomique et faciliter l'entrée dans la zone euro

On examinera dans ce chapitre les problèmes de politique monétaire et budgétaire qui se posent pour réaliser l'objectif que s'est fixé le gouvernement, adhérer à l'Union monétaire européenne en 2010. Sur le plan budgétaire, la principale conclusion est que la réduction du déficit des administrations publiques devra prendre la forme de coupes dans les dépenses, le niveau de la fiscalité étant déjà élevé. Les objectifs de déficit n'ayant pas été atteints, l'action budgétaire a perdu de sa crédibilité depuis quelque temps; c'est pourquoi on verra dans ce chapitre comment fixer des objectifs budgétaires plus réalistes, rendre plus transparente la planification budgétaire, mieux évaluer les progrès accomplis en cours d'exercice et estimer plus correctement les résultats. Sur le plan monétaire, il serait souhaitable que la banque centrale affine son ciblage de l'inflation en vue d'une entrée plus harmonieuse dans la zone euro, notamment en définissant des objectifs d'inflation à l'horizon d'un certain nombre de trimestres. Comme le souligne également ce chapitre, il faudra une étroite coopération entre les autorités budgétaires et monétaires pour mener à bien le Programme de convergence, dont l'aboutissement est l'entrée dans la zone euro.

Ces prochaines années, l'un des enjeux essentiels pour la Hongrie sera de réaliser les objectifs monétaires et budgétaires fixés dans le *Programme de convergence* pour l'entrée dans la zone euro. Il sera important de ramener les déficits au-dessous du seuil de Maastricht et d'assurer la viabilité budgétaire, mais l'appui de la politique monétaire sera également approprié, de par sa contribution à la stabilité macroéconomique et à une vigoureuse croissance dans le long terme. La principale difficulté pour les autorités hongroises sera d'éviter des coûts économiques supplémentaires. Une étroite coopération entre les autorités monétaires et budgétaires sera cruciale à cet égard. La date retenue pour l'entrée a déjà été repoussée et, plusieurs fois, les objectifs budgétaires n'ont pas été atteints, ce qui a nui à la crédibilité de la politique macroéconomique. Si l'on veut restaurer cette crédibilité, il faudra réaliser en temps et en heure l'assainissement budgétaire et la désinflation qui s'imposent.

On examinera tout d'abord la stratégie des autorités hongroises pour l'entrée dans la zone euro et les principaux problèmes qui devront être réglés. Puis on passera en revue les impératifs de politique monétaire et budgétaire qui devront être pris en compte pour atteindre les objectifs souhaités. L'encadré 2.1 résume les recommandations qui peuvent être formulées dans ce contexte.

### La stratégie de la Hongrie pour l'entrée dans la zone euro

La stratégie d'entrée dans la zone euro adoptée en 2003 par le gouvernement en concertation avec la banque centrale prévoyait au départ l'adoption de l'euro en janvier 2008. Mais en 2004 l'échéance a été reportée à 2010, ce qui a bien entendu repoussé les périodes critiques qui donneront lieu à une évaluation de la situation macroéconomique par les autorités européennes (encadré 2.2). Ainsi, la période d'évaluation du respect du critère de Maastricht pour l'inflation débutera au cours de 2008 pour une entrée en 2010. Par ailleurs, les objectifs budgétaires à moyen terme fixés dans le *Programme de convergence* ont été réaménagés, les modifications les plus récentes étant les suivantes :

- Selon la nouvelle trajectoire de réalisation des objectifs budgétaires, le déficit des administrations publiques (selon la définition du traité de Maastricht, c'est-à-dire sur la base du SEC 95) devrait revenir d'un niveau estimé à 5.3 % en 2004 à 2.8 % en 2008. Dans l'ancienne stratégie, on passait de 4.8 % en 2003 à 2.5 % en 2006<sup>1</sup>. On envisage maintenant des réductions annuelles quasi uniformes, de l'ordre de 0.6-0.7 point de PIB, alors que le programme économique de préadhésion de 2003 prévoyait une plus forte réduction du déficit en début de période.
- Le *Programme de convergence* ne fixe plus de calendrier précis pour l'adhésion au MCE II. Alors que les documents précédents laissaient entendre qu'une entrée précoce pouvait être avantageuse, le *Programme* indique qu'un sentier d'ajustement budgétaire crédible et viable est une condition nécessaire pour adhérer au MCE II.

### Encadré 2.1. **Recommandations en vue d'ancrer la stabilité macroéconomique et de faciliter l'entrée dans la zone euro**

D'une façon générale, la consolidation de la stabilité macroéconomique et le réglage en douceur de la stratégie d'adhésion à l'UEM supposent une définition concertée des objectifs et une étroite coopération entre les autorités budgétaires et monétaires.

#### **Priorités à court terme**

- Bien que la banque centrale ait réduit à plusieurs reprises ses taux directeurs en 2004 et ait procédé à de nouvelles baisses en 2005, les taux d'intérêt du marché restent élevés. Il faudrait que la MNB poursuive sa politique graduelle de baisse des taux directeurs tant que l'objectif fixé de désinflation n'est pas en danger.
- Il semble risqué de vouloir atteindre l'objectif de déficit en s'appuyant sur un nouveau type de partenariat public-privé pour la construction d'autoroutes. En effet, le budget 2005, conjugué à l'augmentation des dépenses d'infrastructure privées, a un caractère expansionniste. Il faudrait éviter tout dérapage par rapport au déficit prévu pour 2005.

#### **Options à moyen terme**

##### **Politique monétaire**

Un réglage fin des aspects techniques du régime de ciblage de l'inflation pourrait contribuer à une mise en œuvre plus harmonieuse de la politique monétaire et, ainsi, à la réussite de la préparation de l'entrée dans la zone euro :

- Pour éviter le décalage entre les décisions du Conseil monétaire et les objectifs d'inflation dont souffre le régime actuel de ciblage de l'inflation, on pourrait fixer un objectif glissant, par exemple à l'horizon de 6 à 8 trimestres. L'objectif annuel déjà en place pourrait être présenté comme un élément de la trajectoire de désinflation à moyen terme envisagée par les responsables.
- La forte augmentation du nombre des membres du Conseil monétaire est préjudiciable à la confiance dans la continuité de la politique de la banque centrale. Pour remédier à ce problème, les autorités devraient faire en sorte que, lorsque le mandat des quatre nouveaux membres viendra à son terme, celui de leurs successeurs soit correctement échelonné.

##### **Politique budgétaire**

Le fait que les objectifs ne soient pas atteints et qu'on n'y voie pas très clair dans les résultats obtenus pour les déficits nuit à la crédibilité. D'une façon générale, il faut que les autorités fixent des objectifs budgétaires plus réalistes et fassent preuve d'une plus grande transparence dans la planification budgétaire, l'évaluation des progrès en cours d'exercice et l'estimation des résultats :

- Les autorités devraient utiliser une estimation plausible du résultat du déficit pour l'exercice en cours lorsqu'elles définissent le budget pour l'exercice suivant et elles devraient aussi s'appuyer sur des hypothèses prudentes en ce qui concerne la croissance du PIB réel et les déflateurs pour l'exercice budgétaire. Si l'on veut que ces mesures soient efficaces, il faudrait appliquer des règles strictes pour l'utilisation des gains exceptionnels prenant la forme de plus-values de recettes ou de dépenses inférieures aux prévisions.
- Une présentation plus claire et plus équilibrée du contenu du budget est nécessaire, par exemple en faisant apparaître plus clairement les conséquences de la débudétisation

### Encadré 2.1. **Recommandations en vue d'ancrer la stabilité macroéconomique et de faciliter l'entrée dans la zone euro** (suite)

de certaines dépenses. On pourrait aussi améliorer la communication en analysant davantage la sensibilité des résultats budgétaires aux évolutions économiques nationales et internationales. Il faudrait encourager un examen et un débat parlementaires plus approfondis des documents se rapportant au projet de budget.

- Les autorités devraient mener une action de communication plus ouverte en cours d'exercice budgétaire lorsque le recouvrement des recettes ou les dépenses paraissent menacer la réalisation des objectifs budgétaires.
- Il faut résister à la tentation de recourir aux règles comptables pour faire en sorte que les progrès de l'assainissement budgétaire semblent plus spectaculaires.

Il faudrait renforcer ces actions par un plus ferme attachement aux objectifs budgétaires à moyen terme. Le gouvernement devrait en particulier conforter le Programme de convergence de quatre ans par une déclaration ostensible et contraignante le cas échéant. Une communication plus transparente sur l'évolution budgétaire au cours de l'exercice permettrait aussi à la banque centrale de réduire les commentaires et les indications détaillées qui accompagnent ses prévisions budgétaires publiées dans le rapport trimestriel sur l'inflation.

La stratégie d'entrée dans la zone euro soulève encore de délicats problèmes de politique monétaire et budgétaire<sup>2</sup>. Si l'on considère tout d'abord le cadre monétaire, la réalisation des objectifs d'inflation au moindre coût pour la croissance de la production réelle est un véritable défi pour la politique monétaire. Les pressions inflationnistes se sont sensiblement atténuées par rapport à 2004, lorsque la hausse de la TVA et des droits d'accise avait compromis la réalisation de l'objectif de hausse des prix à la consommation de  $3.5 \pm 1$  %. La banque centrale a fixé un objectif de 4 et 3.5 % ( $\pm 1$  %) respectivement pour la fin de 2005 et pour la fin de 2006, et le *Rapport trimestriel sur l'inflation* de mai 2005 s'attend à des progrès notables dans la réduction des anticipations inflationnistes. Sous l'hypothèse de conditions monétaires inchangées, le *Rapport* prévoit une inflation de 3.3 % pour décembre 2005 et de 3.2 % pour la fin de 2006, ce qui implique que l'inflation, tout en se maintenant à l'intérieur de la fourchette retenue comme objectif, sera sans doute bien au-dessous de son point médian. À 7.0 % (fin juin 2005), le taux d'intérêt de base demeure élevé, même s'il est inférieur de 550 points de base à son sommet de novembre 2003.

Le deuxième défi de politique monétaire a trait à la viabilité de l'approche actuelle de politique monétaire, l'objectif d'inflation subissant la contrainte d'une fourchette de taux de change. Pour les autorités hongroises, le système actuel contribue à la stabilité macroéconomique en ce qu'il reproduit le MCE II, auquel la Hongrie doit participer avant d'entrer dans la zone euro<sup>3</sup>. Il y a eu néanmoins quelques accès d'instabilité de la monnaie, notamment en 2003, et plus récemment le taux de change a atteint un niveau proche de la limite supérieure de la fourchette. Le système actuel risque d'attirer des capitaux spéculatifs supplémentaires (dans l'immédiat des entrées, mais aussi, bien entendu, des sorties), en prévision d'une modification de la fourchette.

La stratégie d'entrée dans l'UEM exige le même degré de discipline budgétaire que celui qui a fait défaut durant la période de préparation précédente. Des progrès ont été



### Encadré 2.2. Calendrier de l'entrée dans la zone euro

Dans le débat public, une date précoce d'entrée dans la zone euro, 2006 ou 2007, avait été initialement envisagée, sous réserve des mesures nécessaires d'assainissement budgétaire et de désinflation. Mais cet objectif ambitieux ne s'appuyait sur aucune déclaration officielle du ministre des Finances ou de la banque centrale\*.

En 2002, une commission d'experts du ministère des Finances et de la banque centrale a été mise en place par le gouvernement afin de définir une stratégie d'entrée dans la zone euro. Les travaux préparatoires ont comporté une série de consultations auxquelles ont également participé des représentants des entreprises et des syndicats. L'un des principaux points de discussion au sein de la commission était de savoir s'il fallait annoncer une date précise ou viser un certain délai. Finalement, c'est la première solution qui a été retenue, car elle donnait un signal plus net aux marchés quant à la détermination budgétaire du gouvernement. Pour ce qui est de la date, la commission a considéré que plus la Hongrie participerait tôt à la zone euro, moins longtemps elle serait exposée à d'éventuels retournements des mouvements de capitaux brusques et de grande ampleur. C'est pourquoi durant l'été 2003 le gouvernement et la banque centrale ont fait connaître, à l'occasion d'une conférence de presse conjointe, l'intention d'entrer dans la zone euro en 2008.

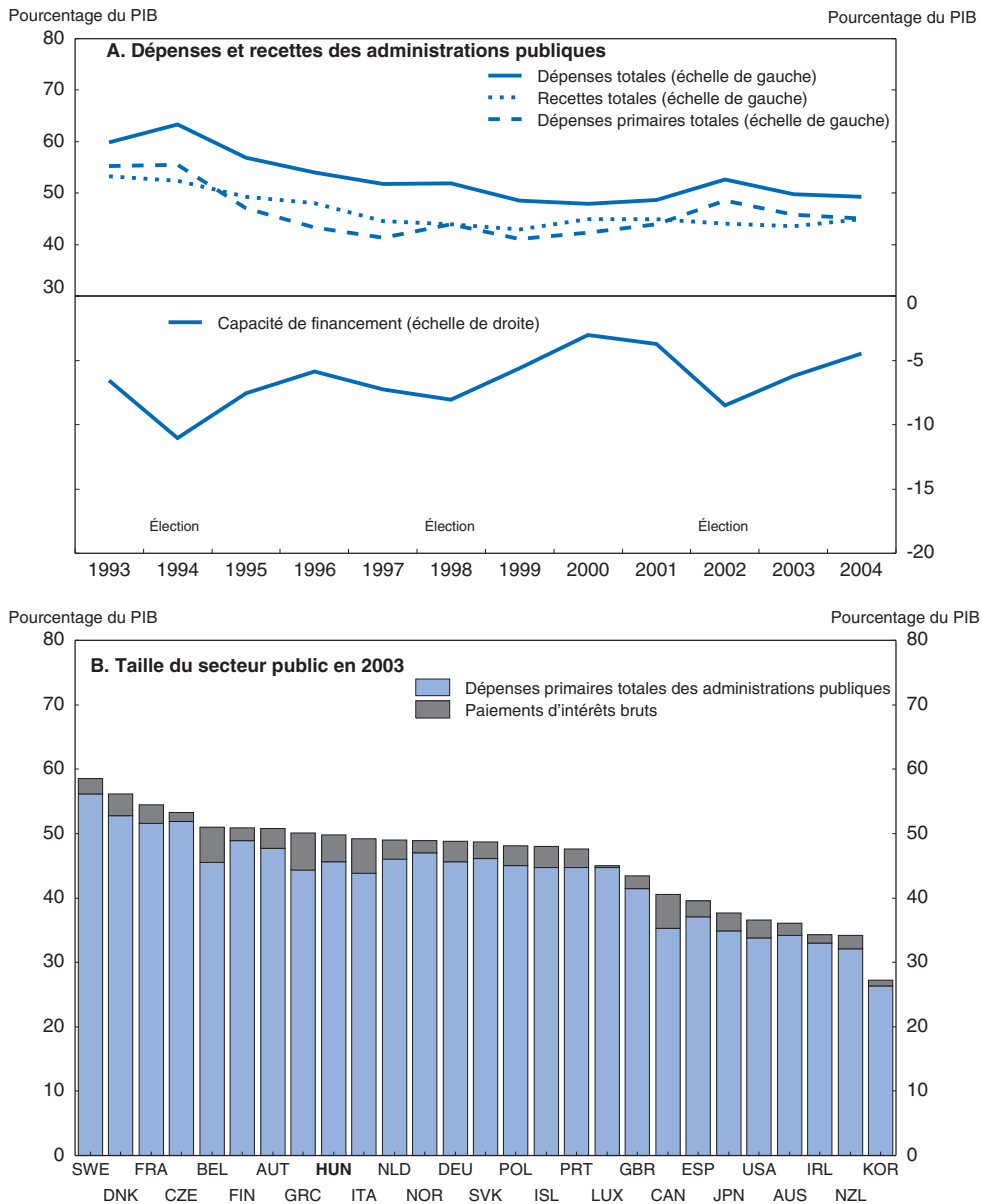
Depuis cette annonce officielle, la date a été modifiée en raison d'évolutions budgétaires négatives inattendues. En mai 2004, après révision à la hausse du déficit des administrations publiques pour 2003, elle a été repoussée à 2010, vouloir maintenir à tout prix la date initiale de 2008 risquant d'être économiquement trop coûteux à court terme.

Bien que la date d'entrée dans la zone euro ait été modifiée, le gouvernement se montre maintenant plus nuancé. Par exemple, le *Programme de convergence* de mai 2004 indiquait que l'introduction de l'euro avant 2010 restait possible : « si la situation se révèle plus favorable et que l'inflation recule plus rapidement, l'adoption de l'euro pourrait intervenir dès 2009 dans le cadre du scénario de base. » Plus tard, on n'a plus fait référence à l'évolution économique lorsque le résultat du déficit pour 2004 a été révisé à la hausse. En conséquence, le *Programme de convergence* révisé de décembre 2004 précisait que « [...] les critères d'adhésion à la zone euro pourront être remplis en 2008 et l'introduction de l'euro est possible en 2010 ». Ces changements marquent une certaine inflexion, le gouvernement s'efforçant de trouver un équilibre entre deux préoccupations : utiliser l'échéance comme point d'ancrage et éviter toute aggravation du coût de l'ajustement.

\* Voir Csajbók et Csermely (2004).

visiblement accomplis dans l'assainissement budgétaire depuis 2002 pour la réalisation des critères de Maastricht (graphique 2.1). Néanmoins, les chiffres du déficit reflètent d'importants transferts de dettes et d'autres opérations exceptionnelles et, plus récemment, d'amples révisions comptables. Si l'on considère ces facteurs, la réduction du déficit apparaît bien plus lente. Dans le passé, les objectifs budgétaires n'ont généralement pas été atteints en raison de prévisions de recettes trop optimistes. Pour obtenir à l'avenir l'assainissement budgétaire nécessaire, il faudra aligner davantage les plans de dépenses sur des prévisions prudentes de recettes. La mise en place d'une réserve budgétaire marque un premier pas dans la bonne direction. Le gouvernement envisage cette année d'économiser 1.4 point de PIB grâce à des partenariats entre le secteur public et le secteur privé, en débudgétisant les dépenses pour la construction d'autoroutes. Pour ces

Graphique 2.1. **Évolution budgétaire et taille du secteur public**



Source : Base de données du n° 77 des Perspectives économiques de l'OCDE.

prochaines années, le gouvernement compte beaucoup sur l'octroi de financements de l'UE, mais comme il s'agit généralement de cofinancements, ce n'est pas là une méthode absolument fiable pour réduire le déficit (voir l'annexe 2.A1)<sup>4</sup>.

Ces évolutions montrent bien que de nouveaux progrès tangibles devront être accomplis pour que les autorités de l'Union européenne se prononcent de façon positive et que l'échéance de 2010 soit respectée. En 2004, la Commission européenne a recommandé que la Hongrie – avec quelques autres nouveaux États membres – fasse l'objet d'une procédure de déficit budgétaire excessif, sans pour autant contester le rythme et l'intensité

Tableau 2.1. **L'assainissement budgétaire dans les pays de l'UE**

En pourcentage du PIB

	Période d'assainissement	Solde budgétaire au début de la période	Solde budgétaire à la fin de la période	Ajustement budgétaire total
Autriche	1995-97	-5.3	-2.0	3.3
Belgique	1992-97	-8.1	-2.0	6.1
Danemark	1996-97	-1.0	0.4	1.4
Finlande	1993-96	-7.2	-2.9	4.3
France	1995-97	-5.5	-3.0	2.5
Allemagne	1993-97	-3.1	-2.7	0.4
Grèce	1990-97	-15.7	-4.0	11.7
Irlande	1992-94	-3.0	-2.0	1.0
Italie	1991-97	-11.7	-2.7	9.0
Pays-Bas	1990-96	-5.3	-1.8	3.5
Portugal	1993-96	-8.1	-4.8	3.3
Espagne	1993-97	-7.0	-3.2	3.8
Suède	1993-97	-11.4	-1.0	10.4
Royaume-Uni	1993-97	-7.9	-2.2	5.7
<b>Moyenne des pays ci-dessus</b>		-7.2	-2.4	4.7
<b>Hongrie</b>	Plan 2004-08	-5.3	-2.8	2.5

Source : OCDE ; FMI ; et Commission européenne.

de l'ajustement annoncé<sup>5</sup>. En fait, si l'on se fonde sur l'expérience de plusieurs membres actuels de la zone euro dans les années 90, on peut penser que, s'il est exécuté comme prévu, l'ajustement que devra opérer la Hongrie se situe sans problème dans l'éventail des efforts consentis par les pays qui l'ont précédée (tableau 2.1). La Commission européenne craint néanmoins que le dépassement de l'objectif de déficit pour 2005 ait un impact sur le reste du plan et nuise à sa crédibilité. Pour ce qui est des perspectives budgétaires à moyen terme, la Commission a souligné que le *Programme de convergence* ne détaille pas l'incidence possible des réformes déjà programmées ou leur état d'avancement.

Dans ce contexte, il est essentiel, si l'on veut éviter des coûts supplémentaires pour l'économie, d'instaurer un climat se caractérisant par des objectifs concertés et une étroite coopération entre les autorités budgétaires et les autorités monétaires. Cette évaluation figure également dans un rapport de la banque centrale de 2002, selon lequel « une coordination de la politique budgétaire et de la politique monétaire améliorera la crédibilité du programme de désinflation, en ayant un impact positif sur les anticipations inflationnistes et, finalement, en réduisant le coût de la lutte contre l'inflation »<sup>6</sup>. Mais des tensions entre la banque centrale et le gouvernement sont apparues depuis lors dans le débat public, ce qui a pu contribuer à des déséquilibres dans le dosage de la politique monétaire et de la politique budgétaire. Le prix de ces déséquilibres est le niveau élevé des taux d'intérêt et un taux de change proche de la limite supérieure de la fourchette<sup>7</sup>.

## On pourrait affiner la gestion monétaire

### Le dispositif de politique monétaire

L'objectif premier de la Magyar Nemzeti Bank (MNB) est de réaliser et de préserver la stabilité des prix. Le dispositif opérationnel de la MNB se compose d'un régime de ciblage de l'inflation dans le cadre d'une fourchette de fluctuation du taux de change basée sur l'euro de  $\pm 15\%$ . Le régime de ciblage de l'inflation, mis en place en 2001, est très similaire

à celui utilisé dans les autres pays de l'OCDE. La MNB se prononce sur les perspectives d'inflation et les autres facteurs économiques par le biais d'un rapport trimestriel et elle publie également le procès-verbal des réunions du Conseil monétaire. L'objectif fixé est l'inflation globale en fin d'année et il est annoncé environ 18 mois à l'avance.

La fourchette actuelle de taux de change a été introduite en 2001; on s'attendait à l'époque à ce que la monnaie rejoigne peu après le MCE II. Tout en admettant que la fourchette de taux de change implique certains inconvénients, les autorités considèrent que les avantages l'emportent, surtout parce que l'existence de cette fourchette est un signe fort de la détermination à participer tôt ou tard au MCE II<sup>8</sup>.

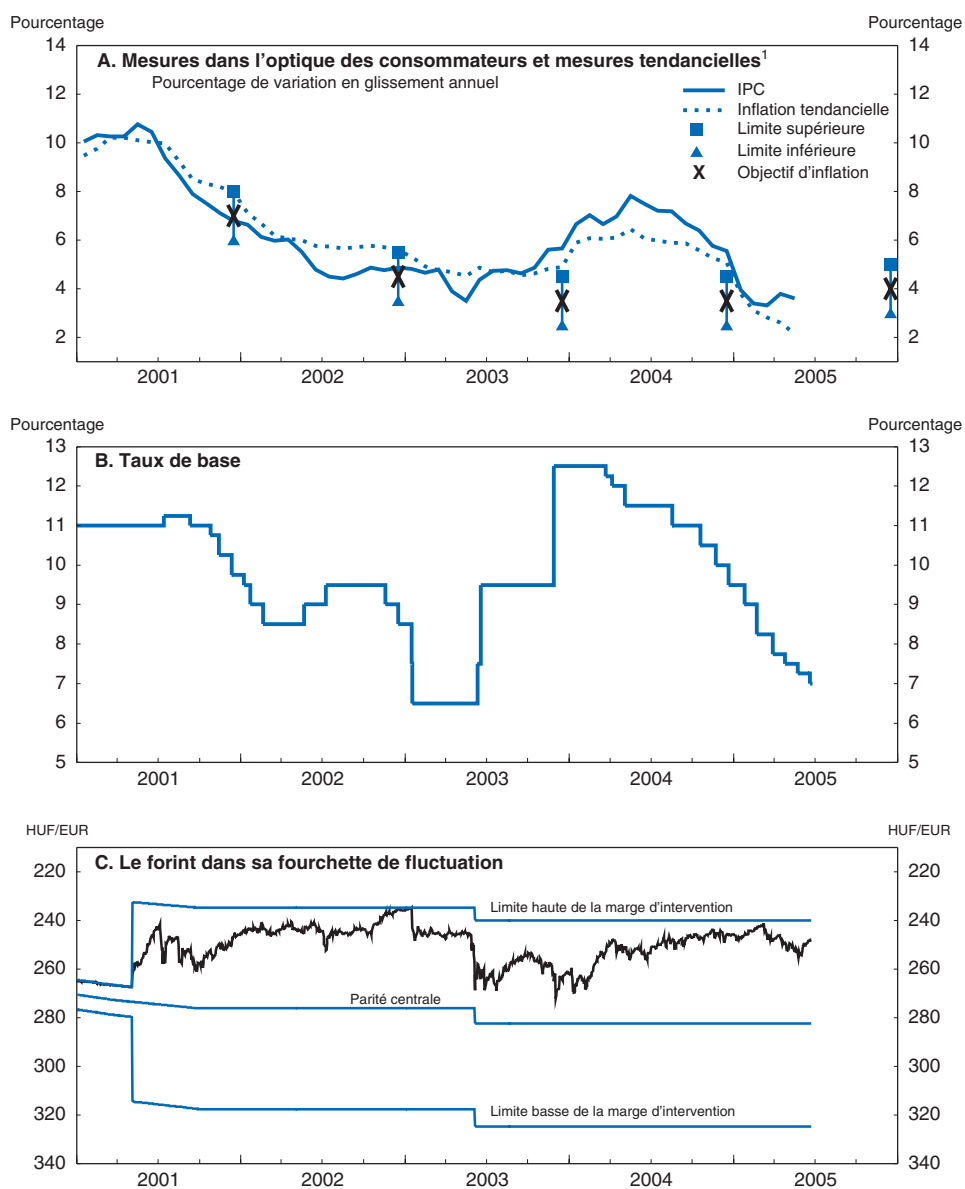
### **Les taux d'intérêt réels restent élevés et les conditions monétaires sont restrictives**

Depuis la fin de 2003, il a été difficile de cibler l'inflation (graphique 2.2). Au début de 2004, le taux de base était très élevé, puisqu'on l'avait relevé pour faire face à des problèmes de taux de change l'année précédente<sup>9</sup>. Mais le choix du rythme de baisse du taux de base était délicat, parce qu'au milieu de 2003 la tendance précédente au recul de l'inflation s'était inversée. Plusieurs chocs au niveau de l'offre et divers facteurs temporaires avaient joué un rôle, mais la progression des salaires et des dépenses de consommation des ménages était elle aussi plus forte que prévu. De plus, l'inflation s'est accélérée encore au début de 2004 du fait d'un alourdissement de la fiscalité indirecte.

Bien que la banque centrale ait à plusieurs reprises réduit ses taux directeurs en 2004 et ait poursuivi jusqu'à présent cette politique en 2005, les taux d'intérêt du marché demeurent élevés. La MNB a abaissé son taux de base sept fois l'an dernier, au total de 300 points de base (graphique 2.2). En juin 2005, après six baisses supplémentaires depuis le début de l'année, le taux de base s'établissait à 7.0 %. Néanmoins, tout au long de 2004, les taux d'intérêt du marché ont diminué à un rythme plus lent que la hausse des prix à la consommation et les taux d'intérêt réels n'ont commencé à se détendre qu'au premier trimestre 2005. En mai 2005, le taux d'intérêt réel était de l'ordre de 4 % (graphique 2.3), soit environ 1½ point de pourcentage de moins qu'un an auparavant, lorsque le taux de base se situait à 12.5 %. Les taux d'intérêt réels sont actuellement en baisse, mais ils restent relativement élevés par rapport à certains autres pays de la région, en particulier la Pologne, la République slovaque et la République tchèque. De plus, l'écart entre les taux d'intérêt nominaux hongrois et ceux de la zone euro reste très marqué, ce qui n'est pas du tout le cas notamment pour la Pologne et la République slovaque, dont l'économie connaît une croissance bien plus rapide. En même temps, un taux d'intérêt nominal plus élevé reflète en partie le rythme plus lent de la désinflation en Hongrie.

La hausse des taux directeurs et des taux du marché à la fin de 2003 a été suivie d'une appréciation de la monnaie et le forint s'est rapproché de la limite supérieure de la fourchette d'intervention (graphique 2.2). Le mouvement s'est un peu inversé au premier trimestre 2005, notamment parce que les marchés ont réagi aux incertitudes entourant l'orientation de la politique budgétaire (voir la section suivante) mais aussi parce qu'on s'attendait à une nouvelle baisse des taux d'intérêt<sup>10</sup>. Malgré tout, la monnaie s'est appréciée depuis la fin de 2003 de 7 % en termes nominaux effectifs et de 23 % en termes effectifs réels (les déflateurs étant les coûts unitaires de travail et les prix à l'exportation). Bien que l'année 2003 ait été marquée par une forte instabilité des marchés financiers, la forte appréciation effective de la monnaie au cours des 18 derniers mois signifie que les conditions monétaires se sont sensiblement durcies et que, en dépit des baisses récentes des directeurs, elles restent relativement restrictives (graphique 2.4). *Il faudrait donc que la*

Graphique 2.2. Inflation, taux de change et taux d'intérêt



1. Indice tendanciel calculé par l'Office central de statistique.

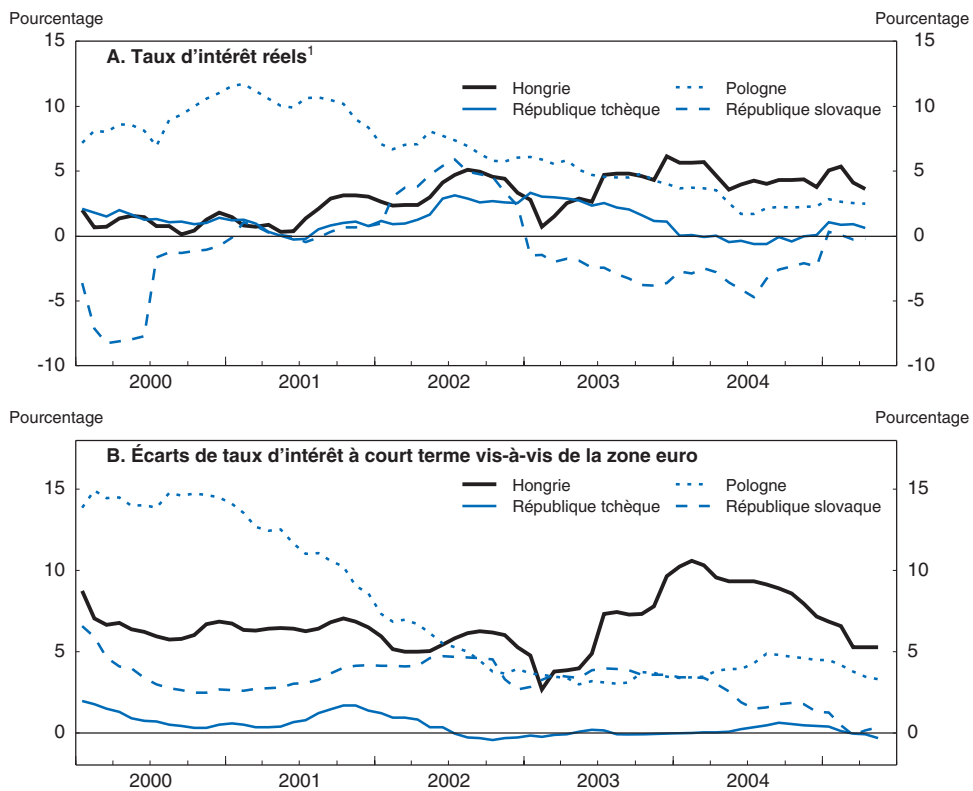
Source : OCDE ; Office central de statistique et Banque nationale de Hongrie.

MNB poursuit sa politique graduelle de baisse des taux directeurs tant que la réalisation de l'objectif de désinflation n'est pas compromise.

### **Un réglage fin du régime de ciblage de l'inflation pourrait être utile pour la préparation de l'entrée dans la zone euro**

Un réglage fin des aspects techniques du régime de ciblage de l'inflation pourrait contribuer à une mise en œuvre plus harmonieuse de la politique monétaire et donc à une préparation réussie de l'entrée dans la zone euro.

Graphique 2.3. Écarts de taux d'intérêt

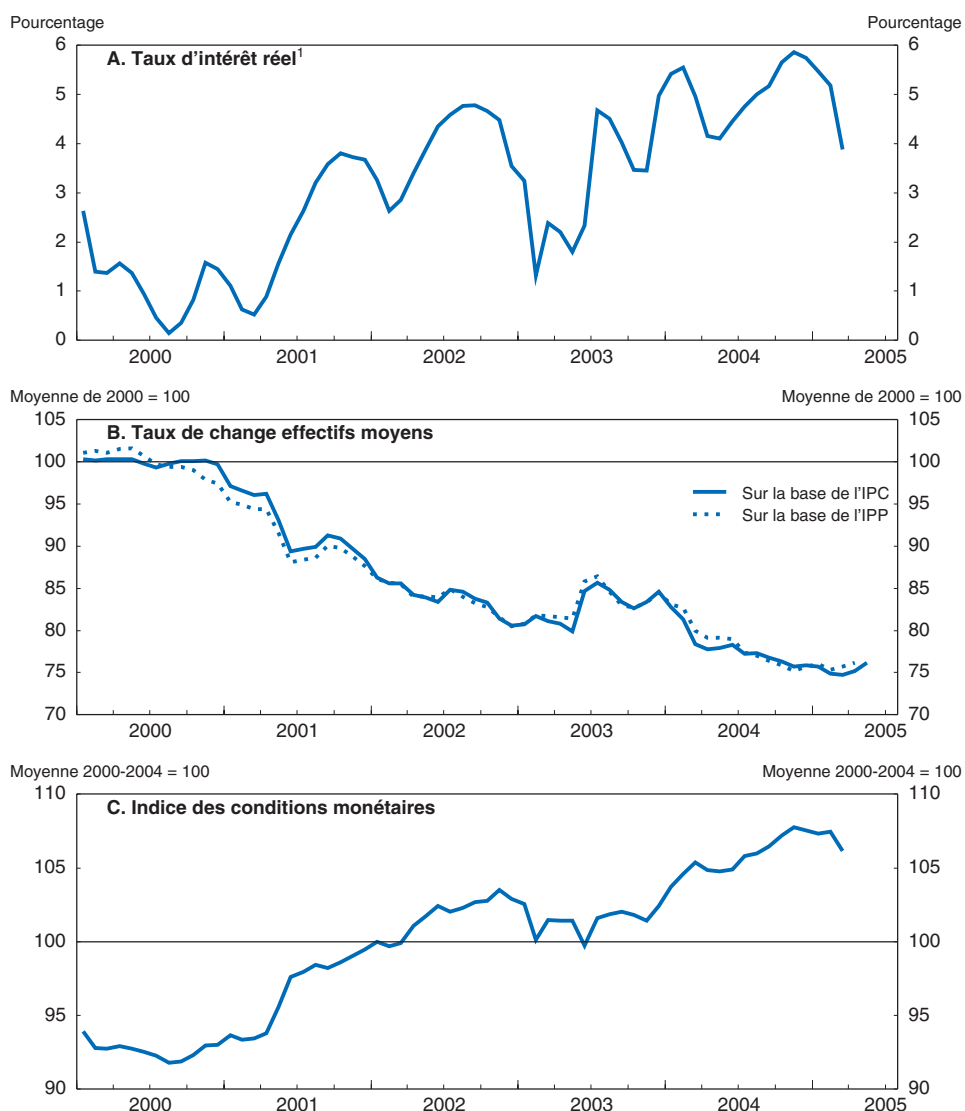


1. Corrigés de l'IPC.

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 77.

Premièrement, on pourrait ajuster la spécification de l'objectif d'inflation. Dans la plupart des pays, les modifications des taux directeurs ont généralement un impact sur l'inflation avec un décalage d'au moins un an, car les mécanismes de transmission font généralement intervenir des délais variables (entre un et deux ans). Les estimations des services de la NMB montrent que la Hongrie ne fait pas exception à cet égard, ce qui confirme que le Conseil monétaire n'a guère de chances d'influer sur le chiffre d'inflation en fin d'année puisque l'horizon dans lequel il se situe est annuel<sup>11</sup>. Par conséquent, le ciblage de l'inflation à un horizon pluriannuel constant est la stratégie privilégiée par un grand nombre de banques centrales; il faudrait également introduire cette pratique en Hongrie. Plus précisément, pour éviter un décalage variable entre les décisions du Conseil monétaire et les objectifs d'inflation dans le cadre du régime actuel de ciblage de l'inflation, on pourrait fixer un objectif glissant, à l'horizon par exemple de six à huit trimestres. Cette nouvelle approche ne s'écarterait pas radicalement de la pratique actuelle. L'objectif annuel déjà en place pourrait en fait être présenté comme un élément de la trajectoire de désinflation à moyen terme que les responsables envisagent. Annoncer cette trajectoire peut contribuer à plus de transparence et être utile pour mieux agir sur les anticipations qui se rattachent à la stabilité des prix et à l'entrée dans l'UEM.

Deuxièmement, un problème se pose également à propos de la récente décision gouvernementale de porter de 9 à 13 le nombre des membres du Conseil monétaire, les quatre nouveaux membres étant nommés pour six ans. Une profonde modification du nombre

Graphique 2.4. **Conditions monétaires**

1. Taux des bons du Trésor à 3 mois corrigé du taux d'inflation à 12 mois sur la période d'échéance.

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

$$I(t) = I(t-1) * \{ [1 + (r(t) - r(t-1))] - [.38 * \log(\text{RER}(t) / \text{RER}(t-1))] \}, \text{ où}$$

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

RER = taux de change réel par rapport au panier de monnaies.

Source : OCDE ; Magyar Nemzeti Bank.

*de membres du Conseil monétaire nuit à la confiance dans la continuité de la politique de la banque centrale. En effet, cette nouvelle situation signifie que l'orientation de la politique monétaire pourrait changer brutalement lorsqu'on remplacera les nouveaux membres qui viennent d'être désignés. Pour remédier à ce problème, les autorités devraient faire en sorte que, lorsque le mandat des quatre nouveaux membres viendra à expiration, le mandat de leurs successeurs soit correctement échelonné.*

Tableau 2.2. **Évolution budgétaire récente**

En pourcentage du PIB, données des administrations publiques, en comptabilité d'exercice

	2002	2003	2004
<b>Niveau du déficit au moment de la notification de septembre 2004 à Eurostat</b>	<b>9.2</b>	<b>6.2</b>	<b>5.3</b>
Ampleur des opérations ponctuelles	-2.9	-	-
Effet net de l'imputation rétrospective de la TVA			
Remboursements	-	+0.7	-0.1
<i>dont :</i>			
À l'exercice précédent	-	-	-0.7
De l'exercice suivant	-	+0.7	+0.6
Autres révisions du déficit	-	+0.2	+0.2
<b>Révisions implicites du déficit de septembre 2004</b>	<b>-</b>	<b>7.1</b>	<b>5.4</b>
Ajustements prenant en compte les effets de la réforme des retraites	-0.7	-0.9	-0.9
<b>Niveau du déficit au moment de la notification de mars 2005 à Eurostat</b>	<b>8.5</b>	<b>6.2</b>	<b>4.5</b>

Source : OCDE, Eurostat et ministère des Finances.

## Un assainissement budgétaire de plus grande ampleur s'impose

### Le cadre budgétaire ménage trop de possibilités de mesures comptables

À en juger par les chiffres du déficit selon la définition de Maastricht, qui ont été officiellement approuvés, le gouvernement a accompli d'énormes progrès dans l'assainissement budgétaire ces dernières années (tableau 2.2) : en 2002, le déficit des administrations publiques culminait à 8.5 % du PIB dans l'optique de la comptabilité d'exercice; en 2004, il n'était plus que de 4.5 %<sup>12</sup>. Pour obtenir la réduction du déficit répondant aux critères de Maastricht, le gouvernement envisage une contraction de 0.6-0.7 point par an entre 2005 et 2007. Mais, en fait, la réduction du déficit nécessaire pour l'entrée dans la zone euro sera plus importante que l'indiquent les chiffres globaux de déficit. En effet, selon une décision d'Eurostat, la réalisation des objectifs après 2005 devra prendre en compte le fait que, à partir de 2007, la Hongrie ne sera plus autorisée à ajuster son déficit global en fonction des pensions privées obligatoires. Néanmoins, le Pacte de stabilité et de croissance récemment réformé implique que le coût net des retraites sera partiellement pris en compte par les autorités européennes dans leur évaluation des progrès de l'assainissement budgétaire si le déficit a diminué substantiellement et continuellement et s'il a atteint un niveau proche de la valeur de référence (voir encadré 2.3).

Toutefois, la nette amélioration du solde global depuis 2002 tient également à la conjonction de facteurs transitoires et d'éléments comptables. On note en particulier une série d'opérations exceptionnelles d'ajustement et de révisions comptables effectuées de façon autonome par les autorités hongroises ou en accord avec l'Union européenne. Les principaux changements sont les suivants :

- Une partie de la dégradation du déficit en 2002 (2.9 % du PIB sur la base du SEC 95) s'explique par des transferts de dettes et d'autres opérations exceptionnelles qui, si on les prend en compte, se traduisent non seulement par une moindre dégradation du déficit de l'année considérée, mais aussi par un ajustement budgétaire un peu moins marqué pour la période ultérieure (tableau 2.2).
- La décision qui a été prise au début de 2005 de réimputer rétroactivement les remboursements de TVA a également joué un rôle; elle a abouti à une légère révision à la



### Encadré 2.3. Méthodes de comptabilité budgétaire

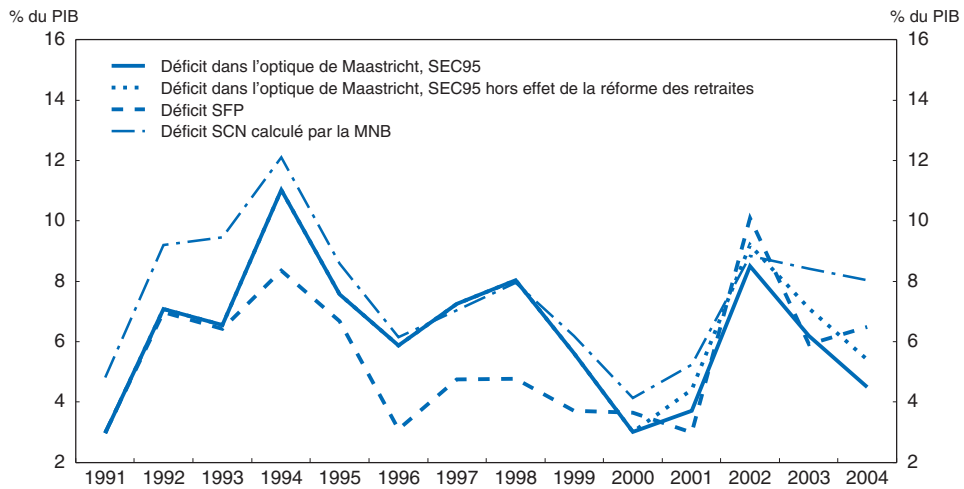
Les autorités hongroises utilisent deux ensembles de comptes budgétaires. Elles ont d'abord mis en place une comptabilité de trésorerie reposant sur les *Statistiques de finances publiques* du FMI (SFP 86). Ce système sert pour établir la loi de finances et le déficit correspondant tels qu'ils sont soumis au Parlement. Plus récemment, elles ont adopté une comptabilité d'exercice conforme au *Système européen de comptes* de la Commission européenne (SEC 95). Ce sont ces comptes qui sont utilisés pour l'objectif officiel de déficit des administrations publiques (le déficit dit de « Maastricht », calculé dans le cadre du SEC 95).

En vertu d'une décision de septembre 2004, la Hongrie – comme les autres États membres de l'UE – est autorisée par Eurostat à prendre en compte temporairement dans le déficit global les ajustements liés aux retraites privées obligatoires. Le principe de base reste la non classification des fonds financiers correspondants dans le solde des administrations publiques. À partir de 2007, tous les chiffres officiels devront être révisés à la hausse à raison du montant intégral des ajustements annuels.

Toutefois une décision récente d'Ecofin adoptée dans le cadre de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance stipule que, lorsqu'il statuera sur l'annulation d'une procédure pour déficit excessif, le Conseil de l'UE prendra aussi en compte, selon une règle dégressive linéaire, le coût de la réforme des retraites obligatoires privées, si le déficit a diminué substantiellement et continuellement et s'il a atteint un niveau proche de la valeur de référence (3 % du PIB). Cette nouvelle décision s'applique pour une période de cinq ans, durant laquelle les effets sur le déficit de la réforme du pilier géré par le secteur public seront pris en compte dans leur intégralité en 2005, puis à hauteur de 80 % en 2006, de 60 % en 2007, de 40 % en 2008 et, pour finir, de 20 % en 2009. Outre la Hongrie, la Pologne, la Suède, la République slovaque et le Danemark bénéficieront aussi des nouvelles dispositions.

Le SEC 95 est de plus en plus la référence principale qu'utilise l'OCDE pour ses analyses. Malgré tout, les comptes SFP ou des versions ajustées de ces comptes peuvent utilement donner un éclairage différent de celui des comptes SEC 95. Par exemple, la comptabilité d'exercice peut parfois être trompeuse lorsqu'on veut déterminer l'impact économique du budget. C'est ce qu'illustrent bien les conséquences de la modification du régime de recouvrement de la TVA pour le budget 2004.

En dehors des comptes officiels SEC 95 et des comptes SFP, la Banque nationale de Hongrie (MNB) établit également, dans l'optique de la comptabilité d'exercice, un ensemble de données concernant les administrations publiques qui reposent sur la méthodologie SCN. La principale différence entre les comptes du gouvernement dans l'optique de la comptabilité d'exercice et ceux de la MNB réside en ce que ces derniers incluent les activités quasi budgétaires de la Banque hongroise de développement, de la Société nationale d'autoroutes et de la Société publique des chemins de fer. En outre, les statistiques de la MNB prennent aussi en compte les effets budgétaires des contrats de partenariat public-privé (PPP). La raison en est que les contrats PPP peuvent être une source de passifs budgétaires futurs même si, en vertu des règles d'Eurostat (voir le corps du texte), ils peuvent ne pas être incorporés aux comptes des administrations publiques sous réserve de satisfaire à certaines conditions. Les chiffres de la MNB sont publiés et mis à jour régulièrement dans son *Rapport trimestriel sur l'inflation*, qui analyse entre autres les effets macroéconomiques des modifications de la politique budgétaire.

Graphique 2.5. **Le déficit des administrations publiques selon plusieurs méthodes comptables**

Source : OCDE, ministère des Finances et Magyar Nemzeti Bank.

baisse du déficit pour 2004 et à une forte révision à la hausse pour l'exercice précédent (0.7 % du PIB). Cela a beaucoup amplifié la contraction du déficit observée au cours de 2004.

- Enfin, une modification récente des règles d'Eurostat autorise, jusqu'à la notification de mars 2007, l'ajustement du solde des administrations publiques dans l'optique SEC 95 pour tenir compte de la charge des retraites privées obligatoires (voir l'encadré 2.3). À la suite de cette décision, les niveaux du déficit à partir de 2000 ont été révisés en baisse d'au moins 0.6 % du PIB par an, l'effet sur le niveau de déficit étant de 0.9 % du PIB pour 2003 et de 1.0 % pour 2004.

Les calculs sur une base autre que le SEC 95 confirment en gros l'image d'un déficit des administrations publiques qui s'améliore depuis quelques années (graphique 2.5). Le déficit des administrations publiques dans l'optique des paiements était de 10.1 % du PIB pour 2002, alors qu'il est tombé à 6.4 % en 2004. Toutefois, contrairement à l'évolution dans l'optique de la comptabilité d'exercice, la tendance à la baisse du déficit dans l'optique des paiements s'est inversée en 2004, ce déficit augmentant d'environ 0.5 % du PIB par rapport à l'exercice précédent. Pour les comptes des administrations publiques, on peut aussi se référer aux chiffres de la MNB, qui ajuste les comptes SEC 95 du gouvernement établis dans l'optique de la comptabilité d'exercice en incluant les éléments temporaires et les activités quasi budgétaires des entreprises publiques (voir l'encadré 2.3). Ces chiffres confirment la réduction du déficit depuis 2002, mais la contraction comparativement faible observée jusqu'en 2004 (l'ajustement total est égal à 0.8 % du PIB) implique un resserrement bien moins marqué que celui qui ressort des comptes SEC 95.

Au total, il est très difficile d'évaluer le rythme et l'intensité de l'assainissement budgétaire dans le cas de la Hongrie. De plus, le contexte caractérisé par une évolution budgétaire hésitante et des taux d'intérêt élevés conduit à s'interroger sur la viabilité de la dette publique. L'endettement brut en pourcentage du PIB s'est encore alourdi ces deux dernières années (tableau 2.3). En 2004, il atteignait 57.6 % selon la définition de Maastricht, qui intègre dans la dette globale les ajustements liés aux retraites obligatoires

Tableau 2.3. **Dettes publiques brutes**

En fin d'année

	2002	2003	2004
	En pourcentage du PIB		
Administration centrale	56.5	58.3	59.7
Caisse de sécurité sociale	0.8	2.1	2.2
Dettes brutes des collectivités locales	1.6	1.5	1.7
<b>Dettes brutes des administrations publiques (définition de Maastricht)</b>	<b>55.5</b>	<b>56.9</b>	<b>57.6</b>
Ajustement tenant compte des effets de la réforme des retraites	1.7	2.2	3.1
<b>Dettes brutes des administrations publiques hors effets de la réforme des retraites</b>	<b>57.2</b>	<b>59.1</b>	<b>60.7</b>

Source : Ministère des Finances.

du secteur privé; si l'on exclut ces ajustements, le ratio dette/PIB était de 60.7 %. Si l'inflation, le PIB et le déficit du secteur public évoluent conformément à ce qui est prévu dans le *Programme de convergence*, les paiements d'intérêts (qui représentent actuellement 4.4 % du PIB) diminueront de 1 % du PIB environ ces trois prochaines années. Mais du fait des progrès de la désinflation, les finances publiques ne pourront plus bénéficier de l'inflation, de sorte que le solde budgétaire et l'endettement public seront également tributaires à l'avenir du succès des réformes structurelles dans le secteur public. La section suivante examine les enseignements, pour les réformes budgétaires, des résultats du budget 2004 et des programmes budgétaires pour 2005. On abordera au chapitre 3 la question d'une réforme efficiente du système de santé, l'enjeu pour les responsables étant de concilier les objectifs budgétaires et la nécessité de moderniser les services offerts.

### **Les leçons à tirer du budget 2004 soulignent la nécessité d'hypothèses budgétaires plus réalistes**

Tablant sur un déficit des administrations publiques égal à 5.2 % du PIB pour 2003, aussi bien en comptabilité d'exercice que dans l'optique des paiements, le budget 2004 visait un déficit de 3.8 % en comptabilité d'exercice et de 4.5 % dans l'optique des paiements (la différence reflétant de nouvelles modalités de recouvrement de la TVA frappant les biens importés, en raison des ajustements résultant de l'adhésion à l'UE). Le budget comportait quelques mesures ambitieuses, notamment une réduction des effectifs de l'administration centrale. De plus, les transferts de l'administration centrale aux collectivités locales ne couvraient qu'une faible proportion de la hausse envisagée de 6 % des rémunérations, le but étant de provoquer des réductions d'effectifs aux autres niveaux d'administration. En ce qui concerne les recettes, le budget intégrait les effets de la suppression d'un grand nombre d'abattements et de crédits d'impôt tout en étant censé s'appuyer sur le relèvement des taux de TVA. Ces mesures d'accroissement des recettes devaient plus que compenser les pertes résultant de la baisse des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés. Au total, les recettes budgétaires étaient censées augmenter d'un demi-point de PIB environ par rapport à 2003, ce qui représentait à peu près la contraction visée des dépenses primaires. Enfin, une diminution des paiements d'intérêts à hauteur de 0.4 point de PIB devait contribuer à l'ajustement budgétaire.

Le déficit des administrations publiques s'est établi à un niveau estimé à 4.5 % du PIB en comptabilité d'exercice (compte tenu des ajustements liés aux retraites privées

Tableau 2.4. **Prévisions budgétaires et résultats**

Milliards HUF sauf mention contraire

	Comptabilité d'exercice (compte SEC 95)						Comptabilité de trésorerie (compte SFP)				
	2003	2004	2004	2005	2005		2003	2004	2004	2005	2005
	Résultat	Approuvé <sup>1</sup>	Résultat <sup>2</sup>	Soumis <sup>3</sup>	Approuvé <sup>4</sup>		Résultat	Approuvé <sup>1</sup>	Résultat <sup>2</sup>	Soumis <sup>3</sup>	Approuvé <sup>4</sup>
	Milliards HUF						Milliards HUF				
Recettes primaires	10 156	11 038	11 347	11 947	12 029	Recettes primaires	10 120	10 997	10 937	11 892	11 943
Dépenses primaires	10 766	11 096	11 605	12 148	12 234	Dépenses primaires	10 491	11 242	11 443	12 151	12 224
Solde primaire	-609	-58	-258	-201	-205	Solde primaire	-370	-245	-507	-259	-280
<b>Solde primaire (en % du PIB)</b>	-3.3	-0.3	-1.2	-0.9	-0.9	<b>Solde primaire (en % of PIB)</b>	2.0	-1.2	-2.6	-1.2	-1.3
Revenus d'intérêts	43	37	56	32	32	Revenus d'intérêts	91	79	98	111	111
Dépenses d'intérêts	763	756	892	878	875	Dépenses d'intérêts	815	760	893	885	885
Intérêts, net	-719	-718	-836	-846	-844	Intérêts, net	-724	-681	-796	-774	-774
Recettes brutes	10 200	11 076	11 403	11 979	12 061	Recettes brutes	10 211	11 076	11 035	12 004	12 055
Dépenses brutes	11 529	11 852	12 497	13 026	13 109	Dépenses brutes	11 306	12 002	12 337	13 037	13 109
Solde	-1 329	-776	-1 094	-1 047	-1 048	Solde	-1 095	-926	-1 302	-1 033	-1 054
<b>Solde (en % du PIB)</b>	-7.1	-3.8	-5.4	-4.7	-4.7	<b>Solde (en % du PIB)</b>	-5.9	-4.5	-6.4	-4.6	-4.7
Ajustement tenant compte des effets de la réforme des retraites	169	-	194	211	247	PIB	18 568	20 450	20 216	22 270	22 180
Solde corrigé	-1 160	-776	-901	-836	-801						
<b>Solde corrigé (en % du PIB)</b>	-6.2	-	-4.5	-3.8	-3.6						
PIB	18 568	20 450	20 216	22 270	22 180						

1. Approuvé par le Parlement en décembre 2003.
2. Estimation au début de 2005.
3. Soumis par le gouvernement au Parlement en octobre 2004.
4. Approuvé par le Parlement en décembre 2004.

Source : Ministère des Finances.

obligatoires) et à 6.4 % dans l'optique des paiements; par rapport aux documents budgétaires initiaux, cela représente un dérapage de 0.7 point de PIB dans le premier cas et de 1.2 point dans le deuxième (tableau 2.4). Mais si l'on corrige l'objectif initial de déficit en comptabilité d'exercice, fixé à 3.8 % du PIB, en fonction de la composante retraites, le dérapage est bien plus substantiel (1.6 % du PIB)<sup>13</sup>. Le taux de croissance effectif du PIB réel pour 2004 a été supérieur de près d'un demi-point aux 3.5 % initialement prévus dans le budget. Toutefois, alimentée par une robuste croissance des exportations et de l'investissement plutôt que de la consommation, cette conjoncture plus vigoureuse que prévu n'a pas dynamisé la partie recettes du budget.

Pour compléter cette description générale de l'évolution budgétaire en 2004, il faut s'attacher au résultat obtenu aux différents niveaux d'administration. C'est pour l'administration centrale que le dépassement de l'objectif de déficit est le plus important en 2004 : 1.2 point de PIB dans l'optique des paiements. Vient ensuite le système de sécurité sociale, qui a accusé un déficit de l'ordre de 0.7 % du PIB. En revanche, il y a eu équilibre au niveau des collectivités infranationales, avec un léger déficit pour les collectivités locales.

### **Les estimations étaient inexactes pour les années de référence**

Si un net dérapage s'est produit dans les progrès accomplis pour atteindre le déficit fixé dans le budget 2004, c'est parce qu'en cours d'exercice le déficit 2003 a été révisé à la hausse. En fait, le déficit de 5.2 % tel qu'estimé au moment de l'établissement du budget a été relevé à plusieurs reprises pour être porté au niveau maintenant déclaré de 6.2 % selon le SEC – compte tenu des retraites obligatoires du secteur privé (le déficit serait de 7.1 % si l'on excluait ces recettes). La forte révision à la hausse du déficit de 2003 a conduit en cours d'année à plusieurs modifications de l'objectif de déficit pour 2004. Malgré tout, le résultat budgétaire pour 2004 ne s'est pas seulement traduit par un déficit nettement supérieur à celui visé au départ; il a également dépassé les objectifs révisés de déficit, malgré les nouvelles restrictions budgétaires introduites en cours d'exercice, en particulier :

- des mesures de maîtrise des dépenses, en particulier dans le secteur hospitalier, et un plafonnement plus strict des subventions en faveur des médicaments prescrits sur ordonnance ont été mis en place au premier semestre (voir le chapitre 3) ;
- les conditions d'utilisation des crédits d'exercices antérieurs non dépensés ont été durcies, les ministères étant contraints de transférer ces crédits dans un fonds *ad hoc*, le ministre des Finances devant approuver tout retrait de ce fonds (juillet) ;
- on a abaissé (août) les plafonds de dépenses des organismes budgétaires non centraux (en particulier pour les collectivités locales et d'autres organismes extrabudgétaires, à l'exclusion des caisses de sécurité sociale) dont le budget doit être obligatoirement équilibré ;
- des mesures exceptionnelles ont été prises pour obtenir des dividendes des entreprises publiques (août) ;
- des mesures exceptionnelles ont été également prises pour geler les remboursements de TVA (novembre; voir l'annexe 2.A2).

### **Modifications de la comptabilisation des recettes de TVA**

Le déficit pour 2003 a également été révisé à la hausse au début de cette année parce qu'on a modifié la répartition des recettes de TVA sur plusieurs budgets pour le calcul du

résultat du déficit 2004. D'autres pays de l'OCDE ont parfois recouru à des pratiques permettant d'améliorer leur situation budgétaire, par exemple en modifiant le calendrier du paiement des impôts, comme cela a été le cas ces dernières années notamment en Autriche, en Irlande et en Suède<sup>14</sup>. Pour sa part, ces dernières années la Hongrie a modifié à plusieurs reprises le calendrier des remboursements de TVA aux contribuables.

On pourra avoir une idée à l'annexe 2.A2 (qui analyse les décisions récentes dans ce domaine) des conséquences que peuvent avoir du point de vue de la transparence budgétaire les modifications comptables complexes en matière de TVA. Le principal enseignement à en tirer est que ces pratiques, qui n'étaient pas des plus justifiées, ont obscurci l'évolution de la situation budgétaire sous-jacente de la Hongrie, tout en ayant pour effet d'amplifier l'ajustement de 2004<sup>15</sup>.

### **Des prévisions de recettes trop optimistes**

Le résultat budgétaire pour l'administration centrale revêt un intérêt tout particulier puisque ce niveau d'administration représente environ la moitié de l'ensemble des administrations publiques et qu'on dispose plus rapidement de données comptables détaillées pour ce secteur des administrations publiques. Si l'on examine le budget de l'administration centrale, on constate que, même avec une croissance de la production supérieure aux prévisions initiales, le dérapage pour 2004 reflète essentiellement des recettes insuffisantes.

Ces recettes insuffisantes tiennent essentiellement au fait que les autorités ont rencontré diverses difficultés pour réaliser les objectifs de TVA :

- L'évolution budgétaire de 2003 a été mal interprétée. En particulier, une hausse exceptionnelle des recettes, faisant suite à la décision d'allonger le délai de remboursement de la TVA, a été jugée durable, ce qui a contribué à surestimer l'objectif de recettes pour 2004. Cette surestimation représente environ 0.3 % du PIB.
- Les moins-values permanentes de recettes de TVA dues au remplacement partiel de la TVA en 2003 par le nouvel impôt simplifié applicable aux entrepreneurs n'ont probablement pas été correctement prises en compte dans le budget 2004, ce qui a également contribué à surestimer les recettes de TVA.
- Le changement de méthode de recouvrement de la TVA frappant les biens importés a eu une incidence plus marquée que celle prévue au départ (à hauteur de 0.2 % environ du PIB). Jusqu'à la fin du mois d'avril 2004, la TVA à l'importation était recouvrée par le Service des douanes, qui procédait selon la méthode de la taxation à chaque opération. À partir de mai, un régime d'autodéclaration et de paiement selon une périodicité mensuelle, géré par le Service des impôts, a été mis en place. Cependant, du fait de la décision d'appliquer le principe d'autodéclaration de la TVA aux importations en provenance des pays tiers et des États membres de l'UE, et non pas seulement de ces derniers comme initialement prévu, le changement de système s'est traduit par des moins-values de recettes plus fortes (de l'ordre de 0.8 % du PIB, alors que ces moins-values avaient été estimées au départ à 0.6 % du PIB). Autrement dit, il y a eu un manque à gagner de deux mois environ, alors qu'on avait prévu un mois et demi. Bien que la baisse des recettes de TVA se soit amorcée en juin, elle n'a pas été perceptible avant le mois d'août.

Au total, les moins-values de recettes de TVA par rapport aux documents budgétaires initiaux ont atteint 0.9 % du PIB en 2004. En revanche, les recettes au titre des droits de

timbre et des cotisations ont dépassé les prévisions, de sorte qu'en définitive les moins-values de recettes pour l'ensemble de l'année ont représenté 0.7 % du PIB.

### ***L'État ne peut pas à lui seul maîtriser les dépenses primaires***

Les comptes primaires de l'administration centrale étaient en équilibre, mais ce résultat dissimule de profondes disparités pour les différents chapitres budgétaires. Les principales sources de pression dans l'optique des paiements ont été les aides au logement (dérapage d'environ 0.4 % du PIB) et les dépenses non salariales des ministères fonctionnels (0.9 % du PIB). Mais ces dérapages ont été compensés par des ajustements au niveau même de l'administration centrale, correspondant essentiellement à des crédits salariaux administrés inférieurs aux prévisions initiales (en raison surtout d'une grande rigueur salariale) et à des mesures supplémentaires visant à limiter les subventions à la consommation et à réduire les prestations familiales.

L'évolution au niveau le plus large des administrations publiques montre que la capacité de maîtrise des dépenses par l'État a été plus que neutralisée par les dépenses des organismes de sécurité sociale et des collectivités locales. Les dépenses de sécurité sociale dans l'optique des paiements ont été supérieures aux prévisions (0.4 % du PIB), ce supplément se répartissant également entre la branche maladie et la branche retraite (on verra au chapitre 3 quelles sont les conséquences structurelles de cette évolution pour le secteur de la santé).

### ***Sous-estimation des paiements d'intérêts***

Les dépenses totales des administrations publiques pour 2004 ont également subi les effets de paiements d'intérêts supérieurs aux prévisions (0.6 % du PIB). Plusieurs facteurs inattendus expliquent pour une bonne part ce dérapage, mais il y a aussi d'autres explications. En fait, les calculs effectués par les experts de la MNB en tenant compte de la structure initialement prévue de la dette montrent que 60 % de la charge supplémentaire d'intérêts auraient pu être prévus assez facilement lors de la préparation du budget de 2004. En particulier, au moment de l'élaboration du budget on avait retenu une courbe de rendements nettement inférieure à la courbe du marché, ce facteur représentant à lui seul 41 % des paiements d'intérêts supplémentaires pour l'année considérée. En outre, on avait fait l'hypothèse d'un niveau trop faible de déficit primaire pour 2003, même par rapport à l'estimation préliminaire disponible au moment de l'élaboration du budget 2004. L'impact des facteurs véritablement « inattendus » – liés à la hausse des rendements du marché – n'est intervenu qu'à hauteur de 51 %. Le reliquat est imputable à l'émission d'obligations publiques libellées en monnaies étrangères, qui n'étaient pas censées verser des intérêts en 2004 (-12 %).

### ***Le budget 2005 est émaillé de mesures exceptionnelles***

Le budget 2005 (approuvé par le Parlement en décembre 2004) fixe un objectif de déficit de 3.6 % en comptabilité d'exercice, compte tenu des retraites privées obligatoires (tableau 2.4). Conformément au *Programme de convergence* actualisé de décembre 2004, le budget table sur une croissance de la production réelle de 4 % et une progression du déflateur du PIB de 4.7 %. Il comporte une baisse des recettes primaires de 1.4 point de PIB par rapport à 2004 et une diminution des dépenses primaires de 1.7 % du PIB, de sorte que le solde primaire s'améliore légèrement. Mais si l'on inclut les ajustements liés aux retraites, l'amélioration envisagée du solde primaire est un peu plus marquée (0.5 % du



PIB). Par conséquent, pour réduire comme prévu de 0.9 % le déficit par rapport au PIB, il faut que les paiements d'intérêts diminuent de 0.4 point de PIB. Afin d'éviter tout dérapage, un fonds de réserve a été mis en place pour couvrir les moins-values imprévues de recettes. En mars, le fonds de réserve, équivalent au départ à 0.5 % du PIB, a été porté à 0.7 % (162 milliards de forints).

Du côté des recettes, on note un certain nombre de modifications du système fiscal, dont certaines réduiront les recettes. Les principales mesures sont les suivantes :

- L'impôt sur le revenu des personnes physiques est simplifié, le nombre des taux marginaux étant ramené de trois (18, 26 et 38 %) à deux. On a supprimé le taux intermédiaire et la limite supérieure de la tranche inférieure a été portée de 800 000 à 1.5 million de forints. Selon le budget 2005, un grand nombre de ménages bénéficieront d'un allègement d'impôt du fait de cette nouvelle mesure.
- Dans le cadre des mesures visant à accroître l'emploi, toute création d'emploi donnera lieu à un abattement plus important sur le paiement de la taxe professionnelle locale (1 million de forints pour chaque nouvel emploi). Des réductions ciblées sont prévues également pour les cotisations patronales de sécurité sociale (voir le chapitre 4).
- La déductibilité de la taxe professionnelle locale de l'assiette de l'impôt sur les sociétés est portée de 25 à 50 %.

Les moins-values de recettes pour cette catégorie de mesures, qui représentent environ 0.5 % du PIB (dans l'optique des paiements), ne seront que partiellement compensées par les mesures suivantes d'accroissement des recettes :

- Perception d'une surtaxe temporaire sur les bénéfices des établissements de crédit et des institutions financières. En plus de l'impôt normal de 16 % sur les bénéfices des sociétés, ces organismes pourront choisir entre deux options, soit payer un prélèvement de 6 % sur la marge d'intérêt (option par défaut), soit payer une surtaxe de 8 % sur les bénéfices avant impôt. Il faut rechercher la raison d'être de cette nouvelle mesure dans la prospérité exceptionnelle du secteur financier à l'heure actuelle, qui tient pour beaucoup à des aides très abondantes pour les prêts au logement et au niveau élevé des taux d'intérêt. Le gouvernement s'attend à ce que la plupart des établissements concernés choisissent la deuxième option, plus simple à appliquer.
- Pour la TVA, les conditions de déductibilité sont plus strictes pour les achats de téléphonie. En outre, la taxe d'immatriculation des automobiles a été majorée de 5 %.
- Les abattements annuels sont plafonnés à 100 000 forints et les droits à prestations ont été limités pour les ménages à revenu élevé.

L'impact net des mesures nouvelles qu'on vient d'évoquer sera d'alourdir durablement les dépenses en augmentant les prestations et en diminuant l'impôt, de sorte que l'effort d'assainissement devra surtout s'appuyer sur une réduction des dépenses. Mais il paraît très difficile de réaliser les réductions de dépenses prévues dans le budget. Comme en 2004, les économies sur les dépenses prévues dans le budget 2005 seront essentiellement à la charge de l'administration centrale. Pour dégager ces économies, un élément essentiel sera le respect du gel programmé des reports de crédits de 2004 sur 2005. De plus, une partie de la hausse nominale programmée de 6 % des rémunérations dans le secteur public sera couverte par des économies de la part des ministères fonctionnels. Dans ces conditions, le budget central financera pour les trois quarts le relèvement prévu



des rémunérations des fonctionnaires et le dernier quart serait financé par des économies (réductions d'effectifs et/ou redéploiement des priorités de dépenses).

Toutefois, une partie de ces économies sera neutralisée par une augmentation des transferts de l'administration centrale aux collectivités locales et au secteur de la sécurité sociale, les nouvelles règles budgétaires introduites en 2004 pour maîtriser les dépenses de santé étant néanmoins maintenues en 2005<sup>16</sup>. De plus, la décision qui a été prise récemment de reporter de décembre à janvier le paiement du treizième mois perçu par les agents publics, qui a eu un effet positif sur les résultats budgétaires pour 2004 (à raison de 0.6 % du PIB), aura une incidence neutre sur le budget 2005.

Parmi les priorités budgétaires pour 2005, on note également un net désengagement du secteur public dans les infrastructures, le gouvernement considérant qu'il existe de vastes possibilités de faire participer davantage le secteur privé à la construction et à l'entretien des autoroutes (voir l'encadré 2.4). Plus précisément, une diminution du déficit de l'ordre de 1.4 % du PIB est censé provenir du transfert, sous un régime de partenariat public-privé (PPP), des autoroutes en construction ainsi que de la gestion et de l'entretien des autoroutes déjà en service. Pour moitié, cette amélioration du déficit a un caractère exceptionnel en ce qu'elle correspond aux recettes qui résulteront de la vente des actifs autoroutiers actuels. Pour l'autre moitié, elle devrait traduire la baisse des dépenses publiques du fait de la mise en place des nouveaux contrats PPP.

Si l'on est passé à un régime de financement via des partenariats public-privé, c'est pour relancer le développement du réseau routier tout en assurant parallèlement la continuité de l'ajustement budgétaire<sup>17</sup>. De fait, accélérer la construction d'autoroutes est un objectif essentiel pour les autorités hongroises (voir l'encadré 2.4). Il n'en demeure pas moins que le classement de ces dépenses dans les comptes nationaux en investissements privés et non en dépenses publiques dépend d'une évaluation d'Eurostat. Premièrement, pour pouvoir comptabiliser hors budget ces dépenses, il faut démontrer que le partenaire supporte la majeure partie du risque du partenariat. L'un des principaux critères à cet égard sera la possibilité, pour les pouvoirs publics, de sanctionner efficacement l'inobservation des obligations de service du partenaire, les sanctions ne devant pas être purement symboliques. Le contrat de partenariat est en voie de finalisation; une fois conclu, il devra être approuvé par Eurostat, qui devra également se prononcer sur un autre point, le gouvernement envisageant de comptabiliser en investissements en capital négatifs les recettes exceptionnelles découlant du transfert des actifs autoroutiers actuels aux PPP. Pour toutes ces opérations, il faudra un certain temps.

### **Recommandations : plus de transparence et un plus grand souci du moyen terme**

*D'une façon générale, il faut que les autorités hongroises fixent des objectifs budgétaires plus réalistes et fassent preuve d'une plus grande transparence dans la planification budgétaire, l'évaluation des progrès en cours d'exercice et l'estimation des résultats. Certes, ce sont le plus souvent les résultats budgétaires globaux qui retiennent l'attention, mais les observateurs les plus influents, notamment sur les marchés financiers internationaux, ne s'en contentent pas. Comme le montre l'analyse consacrée ci-dessus au budget de 2004 et aux mesures prévues pour 2005, si l'on va au-delà des chiffres globaux, on met à jour une image qui n'est guère gratifiante, les ambitions manquées se doublant de modifications comptables. Un résultat positif cette année serait déterminant pour restaurer la crédibilité nécessaire et il faut éviter un dérapage du déficit par rapport à l'objectif fixé pour 2005. La stratégie du gouvernement, qui compte atteindre l'objectif de déficit en s'appuyant sur un nouveau type de*

### Encadré 2.4. Mesures concernant la construction d'autoroutes

#### Cadre général

Les autorités hongroises considèrent comme très prioritaire le développement du réseau autoroutier. Un réseau efficace et sûr réduit les coûts de transport et contribue à la productivité. Au-delà des effets directs que la construction et l'entretien d'autoroutes peuvent avoir sur l'emploi, les entreprises et les travailleurs en bénéficient au niveau local, généralement peu après l'ouverture d'une autoroute. L'existence d'autoroutes est jugée cruciale pour attirer les investisseurs étrangers et pour remédier aux fortes disparités régionales du point de vue de l'activité économique et du marché du travail. De plus, la situation géographique de la Hongrie est favorable : au coeur du corridor de transport transeuropéen, ce pays offre la possibilité d'une forte demande de trafic qui devrait mieux rentabiliser les investissements autoroutiers.

#### Structure du réseau et problèmes à résoudre

Bien que, depuis 1995, le réseau autoroutier ait été prolongé de 290 km, pour atteindre à l'heure actuelle environ 700 km, la densité autoroutière reste faible en Hongrie par rapport à d'autres pays : elle atteint tout juste 40 % de la moyenne pour l'Union européenne. La construction d'autoroutes mobilise beaucoup l'opinion, qui a le sentiment qu'on a progressé trop lentement dans ce domaine.

Financièrement, les résultats sont décevants en Hongrie pour ce qui est de la construction d'autoroutes. Jusqu'en 1998, ce sont des entreprises privées (bénéficiant de garanties de l'État) qui construisaient et entretenaient les autoroutes en se rémunérant par des péages. Les péages étant chers, le trafic n'a pas décollé et, puisqu'il avait accordé sa garantie, l'État a dû couvrir les pertes de ces concessionnaires. En raison de cette expérience négative, l'État a repris la main à partir de 1998, en confiant la construction d'autoroutes à une entreprise publique, la Société nationale des autoroutes. On s'est efforcé également de rationaliser le système de paiement; aujourd'hui, les usagers paient une vignette nationale hebdomadaire, mensuelle ou annuelle. Mais le régime de la vignette n'est pas optimal, car il décourage l'utilisation occasionnelle du réseau. Sur le plan financier, il ne procure pas suffisamment de recettes pour financer l'entretien.

#### Plans actuels

La construction d'autoroutes a reçu une forte impulsion à partir de 2003, lorsque le gouvernement a fait connaître un nouveau plan autoroutier ambitieux. Ce plan prévoit l'achèvement de 431 km supplémentaires d'autoroutes avant la fin de 2006 et 400 nouveaux km seront alors lancés. Le coût total devrait être de 2 500 millions d'euros.

Un nouveau schéma de financement sera mis en place sous la forme d'un partenariat public-privé. La construction incombera à la Société publique d'exploitation des autoroutes (ÁAK). ÁAK est à capitaux publics mais, à la différence de la Société nationale des autoroutes, ses activités financières sont débudgétisées, plus de 50 % de ses frais d'exploitation étant couverts par des recettes marchandes (y compris des redevances autoroutières). Les sections d'autoroute qui sont déjà en construction (environ 800 millions d'euros) seront vendues par NA à ÁAK, qui se chargera de leur achèvement. Les autorités ont l'intention de conclure un partenariat public-privé de longue durée (20 à 30 ans) avec ÁAK, l'État versant à ÁAK une redevance de mise à disposition. Les paiements débiteront dès qu'une section d'autoroute sera ouverte et ils couvriront les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien. Ils seront fonction de la qualité du service.

#### Encadré 2.4. **Mesures concernant la construction d'autoroutes** (suite)

Le régime du partenariat public-privé comporte généralement trois risques : au niveau de la demande (trafic), de la construction (par exemple, livraison tardive et autres coûts supplémentaires) et de la disponibilité (des problèmes de performance peuvent notamment se poser, en particulier la continuité de la fourniture du service pour une qualité donnée). Dans le cadre du contrat autoroutier à venir, l'État assumera le risque lié au trafic et percevra en conséquence les péages, tandis que ÁAK supportera les deux autres risques. L'État envisage de renoncer tôt ou tard au système de la vignette et de revenir à un régime de redevance d'utilisation différenciant le péage selon la demande. À cet effet, il prévoit de recourir davantage aux systèmes électroniques automatisés.

Les autorités espèrent fermement que, bien que ÁAK soit détenue par l'État et fournisse un service public, le contrat à venir répondra aux conditions fixées par l'Union européenne pour la comptabilisation hors budget de la redevance de mise à disposition. En effet, le contractant est une société commerciale et l'État hongrois prévoit de privatiser ÁAK après la conclusion du contrat. Dès lors que l'État n'accorde aucune garantie, la dette contractée par ÁAK ne fait pas partie de la dette publique.

*partenariat public-privé pour la construction d'autoroutes, présente des risques. En effet, le budget 2005, conjugué à l'augmentation des dépenses d'infrastructure privées, a un caractère expansionniste.*

Pour restaurer la crédibilité budgétaire à moyen terme, les autorités doivent :

- *Utiliser des estimations réalistes du résultat du déficit pour l'exercice en cours lorsqu'elles élaborent le budget de l'exercice suivant, et formuler des hypothèses prudentes en ce qui concerne la croissance et les déflateurs du PIB pour l'exercice budgétaire. Ces mesures, pour être efficaces, doivent s'appuyer sur des règles strictes d'utilisation des plus-values de recettes ou des moins-values de dépenses.*
- *Présenter d'une façon plus claire et plus équilibrée le contenu du budget, par exemple en faisant mieux apparaître les conséquences de la débudgétisation de certaines dépenses. La communication y gagnerait également en efficacité si l'on recourait davantage à une analyse de sensibilité des résultats budgétaires à l'évolution économique intérieure et internationale. Il faudrait encourager au Parlement un examen et un débat plus approfondis des documents relatifs au projet de budget.*
- *Communiquer plus ouvertement en cours d'exercice lorsque les recettes ou les dépenses paraissent devoir compromettre la réalisation des objectifs budgétaires.*
- *Résister à la tentation de recourir aux règles comptables pour mettre en valeur les progrès de l'assainissement budgétaire.*

*Il faudrait renforcer les mesures qu'on vient d'évoquer par un plus ferme attachement aux objectifs budgétaires de moyen terme. Le gouvernement devrait en particulier conforter le Programme de convergence de quatre ans par une déclaration ostensible et, le cas échéant, contraignante. À l'heure actuelle, puisque la Hongrie n'est pas encore membre de la zone euro au sens du Traité, aucune sanction ne peut être prononcée dans le cadre de la procédure pour déficit excessif. Dans ce contexte, il serait extrêmement judicieux d'inscrire la procédure budgétaire annuelle dans une stratégie à moyen terme définie plus rigoureusement; le Programme de convergence y gagnerait en visibilité politique. Des*

prévisions budgétaires à long terme régulièrement actualisées renforceraient l'engagement en faveur de la viabilité budgétaire.

*Une communication plus transparente sur l'évolution budgétaire au cours de l'exercice permettrait aussi à la banque centrale de réduire les commentaires et les indications détaillées qui accompagnent ses prévisions budgétaires publiées dans le Rapport trimestriel sur l'inflation. Il est bien entendu important que la banque centrale évalue les évolutions budgétaires, parce qu'elle joue un rôle de contrepoids et qu'elle doit se prononcer sur les conséquences de la politique budgétaire pour la demande intérieure et le ciblage de l'inflation. Mais la plupart des banques centrales considèrent qu'elles n'ont pas à publier des prévisions détaillées du déficit des administrations publiques pour surveiller les évolutions budgétaires. Beaucoup d'entre elles préfèrent publier un examen de l'impact des mesures annoncées sur les niveaux de référence des recettes et des dépenses et de l'impact de la politique budgétaire sur la demande globale. Cet examen, complété par des prévisions budgétaires commentées et détaillées publiées en temps utile par les autorités budgétaires, est généralement jugé suffisant pour permettre aux agents économiques de se faire une idée de l'ajustement supplémentaire nécessaire pour réaliser l'objectif budgétaire.*

## Notes

1. Comme on le verra plus loin, la Hongrie utilise plusieurs types de comptes budgétaires. Pour les objectifs mentionnés à ce stade du texte, les chiffres n'ont pas été corrigés pour prendre en compte les retraites privées obligatoires.
2. Pour un examen plus approfondi de ces questions, notamment une comparaison entre plusieurs pays, voir les études récentes de Schadler et al. (2005) et Afonso et al. (2005). Voir également Orbán et Szapáry (2004).
3. En effet, la Hongrie a déjà une fourchette de taux de change qui, comme celle du MCE II, comporte une marge de fluctuation de  $\pm 15\%$ .
4. Gleich (2003) procède à un examen comparatif des procédures budgétaires dans les pays d'Europe centrale et orientale.
5. La recommandation de la Commission a été finalement adoptée par le Conseil des ministres des Finances de l'UE en janvier 2005. Mais puisque la Hongrie n'est pas membre de la zone euro, les dispositions de la procédure pour déficit excessif impliquant des sanctions ne s'appliquent pas. Le taux de change a montré des signes d'affaiblissement à la suite de cette décision et le rendement moyen des obligations du Trésor a eu tendance à monter, du fait de pressions sur les segments à moyen et long terme de la courbe des rendements. Cette décision ne s'est toutefois pas traduite par un profond changement d'attitude des agents économiques privés, qui l'avaient déjà prise en compte.
6. Voir Csajbók et Csermely (2002). Ce document a joué un grand rôle dans le débat à propos de l'entrée dans l'UEM et de la stratégie à moyen terme correspondante. Les italiques figurent dans l'original.
7. Kovács et Moulin (2004) analysent le dosage des politiques hongroises dans une perspective à moyen terme et la façon dont il a été modifié ces derniers temps.
8. Voir Borghijs et Kuijs (2004) pour une comparaison des politiques de taux de change dans les économies d'Europe centrale et orientale.
9. Voir OCDE (2004) pour une analyse des évolutions en 2003 et des facteurs en cause.
10. Ainsi, la dépréciation de près de 2.5 % du forint par rapport au dollar qui est intervenue en janvier a fait suite à la décision prise par une grande agence de notation de dégrader la dette à long terme de la Hongrie pour non-respect des objectifs budgétaires et à la déclaration du Conseil ECOFIN constatant que la Hongrie n'avait pas pris les mesures nécessaires pour mettre fin à son déficit excessif.
11. En ce qui concerne la Hongrie, voir Kátay et Wolf (2004) ainsi que Horváth, Krekó et Naszódi (2004).
12. En prenant en compte des ajustements liés au régime obligatoire capitalisé du deuxième pilier.
13. Pour comparer les chiffres dans l'optique de la comptabilité d'exercice et le résultat du déficit pour 2004, il faut prendre en considération la décision récente de tenir compte des retraites

obligatoires du secteur privé. Le déficit tel que prévu dans le budget 2004 n'est plus alors de 3.8 %, mais de 2.9 %. De même, le résultat du déficit pour 2003 tel qu'estimé au moment du budget 2004 passe de 5.2 à 4.3 %.

14. Voir Koen et van den Noord (2005).
15. La nette dégradation du déficit pour 2003 (0.7 % du PIB) a été suivie en fait d'une légère amélioration pour 2004 (0.1 % du PIB).
16. Comme on le verra au chapitre 3, ces mesures impliquent des conditions plus strictes pour les dépenses des hôpitaux et pour les dépenses en médicaments.
17. Estache et Serebrisky (2004) analysent dans une optique comparative l'efficacité de la déréglementation et des partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures de transport sous plusieurs angles, dont l'efficacité et la viabilité budgétaire.

## Bibliographie

- Afonso, A., C. Nickel et P. Rother (2005), « Fiscal consolidation in the Central and Eastern European Countries », Banque centrale européenne, *Working Paper Series*, n° 473.
- Borghijs, A. et L. Kuijs (2004), « Exchange Rates in Central Europe: A Blessing or a Curse? », *IMF Working Paper*, WP/04/2.
- Csajbók, A. et Á. Csermely (éd.) (2002), « Adopting the Euro in Hungary: Expected Costs, Benefits and Timing », *Occasional Paper*, n° 24, Magyar Nemzeti Bank (MNB).
- Csajbók, A. et Á. Csermely (2004), « Towards the Euro in Hungary: a Bumpy Road to Heaven? », presentation at the Tenth Dubrovnik Economic Conference, sponsored by the Croatian National Bank, 23-26 juin 2004, Dubrovnik.
- Estache, A. et T. Serebrisky (2004), « Where Do We Stand on Transport Infrastructure Deregulation and Public-Private Partnership? », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3356.
- Gleich, H., « Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries », *Working Paper Series*, n° 215, Banque centrale européenne.
- Horváth, C., J. Krekó et A. Naszódi (2004), « Interest Rate Pass-through in Hungary », *Working Paper*, n° 8, Magyar Nemzeti Bank (MNB).
- Kátay, G. et Z. Wolf (2004), « Investment Behavior, User Cost and Monetary Policy Transmission - the Case of Hungary », *Occasional Paper*, n° 12, Magyar Nemzeti Bank (MNB).
- Koen, V. et P. van den Noord (2005), « Fiscal Gimmickry in Europe: One-off Measures and Creative Accounting », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 417, OCDE, Paris.
- Kovács, V. et L. Moulin (2004), « Hungary's Policy Mix: From Stability to Crisis to ...? », *ECFIN Country Focus*, vol. 1, n° 9, European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Bruxelles.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie*, vol. 2004/2, OCDE, Paris.
- Orbán, G. et Gy. Szapáry (2004), « The Stability and Growth Pact from the Perspective of the New Member States », *Working Paper*, n° 4, Magyar Nemzeti Bank (MNB).
- Schadler S., P. Drummond, L. Kuijs, Z. Murgazova et R. van Elkan, « Adopting the Euro in Central Europe », *International Monetary Fund, Occasional Paper*, n° 234.

## ANNEXE 2.A1

*Transferts de l'UE à la Hongrie*

La Hongrie a droit à des financements de l'UE d'un montant de 5.7 milliards d'euros pour les exercices budgétaires 2004-06 (ce qui représente à peu près 2.8 % du PIB annuel)<sup>1</sup>. Mais seulement un quart de ce montant est garanti; le reste n'est attribué qu'après approbation d'une demande des autorités ou des entreprises hongroises. De plus, il faut mettre en balance deux autres facteurs : les contributions au budget de l'UE, qu'on estime à environ 2.1 milliards d'euros, et les cofinancements, auxquels est souvent subordonnée l'attribution des fonds communautaires. On estime qu'au niveau maximum des financements, les cofinancements seront de l'ordre de 2 milliards d'euros. Dans ce contexte, l'enjeu pour la Hongrie est d'améliorer l'infrastructure administrative pour une mise en œuvre réussie et une utilisation efficace des fonds.

**Dispositif administratif**

Une vaste structure administrative a été mise en place pour répondre à l'impératif communautaire de transparence et doter la Hongrie des moyens qui permettront aux autorités publiques et aux entreprises de formuler les demandes de financement. C'est là un élément clé pour tirer pleinement parti des ressources communautaires. À chaque type de financement communautaire correspondent une structure administrative et un organe spécifiques. Six « autorités de gestion » ont été créées; elles comportent trois agents payeurs et plus de trente organes intermédiaires. Les structures administratives les plus importantes du point de vue des financements susceptibles d'être obtenus sont celles qui ont en charge les fonds structurels, les fonds de cohésion et les fonds de développement rural.

Pour les fonds structurels et les fonds de cohésion, la principale autorité de gestion est l'Office de développement national (ODN), qui relève du ministre sans portefeuille chargé des Affaires européennes, l'exécution des différents objectifs de ces fonds incombant aux divers ministères. L'autorité de gestion exerce des fonctions stratégiques (notamment le suivi, le contrôle financier et l'évaluation), alors que les organes intermédiaires accomplissent les activités opérationnelles (gestion des appels d'offres). Les opérations de paiement sont du ressort du Service ordonnateur national (SON), qui fait partie du ministère des Finances. Les principaux bénéficiaires des fonds structurels et des fonds de cohésion sont les communes ainsi que les organismes budgétaires et les institutions connexes<sup>2</sup>.

L'autorité de gestion des subventions de développement rural est le ministère de l'Agriculture et du Développement rural (MADER), l'ordonnateur étant dans ce cas le l'Agence hongroise de développement agricole et rural (ADAR), qui fait partie du MADER.

C'est l'ADAR qui répartit les fonds concernant les marchés agricoles et les paiements directs aux producteurs agricoles.

Chaque type de financement comporte un dispositif administratif spécifique. À titre d'exemple, les fonds structurels sont attribués en fonction des plans de développement des pays membres. Le Plan hongrois de développement national comprend cinq programmes : le Programme opérationnel de développement des ressources humaines, le Programme opérationnel de protection de l'environnement et de développement des infrastructures, le Programme opérationnel de développement agricole et rural, le Programme opérationnel de développement régional et le Programme opérationnel pour la compétitivité économique.

## Aspects budgétaires

Les transferts de l'UE ont une incidence très complexe sur le plan budgétaire et du point de vue des flux de trésorerie. On peut distinguer trois flux principaux : les fonds versés par l'UE, les contributions de la Hongrie au budget communautaire et le cofinancement des aides de l'UE. On s'attachera maintenant aux aspects essentiels de ces flux.

Certains paiements de l'UE figurent dans les budgets publics (c'est-à-dire constituent des postes budgétaires), alors que d'autres vont directement à des bénéficiaires qui ne sont pas des personnes publiques. Toutefois, une faible proportion seulement des postes budgétaires peuvent être considérés comme des recettes budgétaires proprement dites, car ils sont préaffectés dans une très large mesure (Fonds structurel, Fonds de cohésion, facilité Schengen et programmes de pré-adhésion). Du fait de ces restrictions à l'utilisation des fonds, il est difficile de les considérer comme des recettes budgétaires.

Dans la plupart des cas, le paiement effectif par l'UE intervient dans un certain délai (trois ans environ) à compter de l'approbation du financement et du moment où ce financement est enregistré comme recette en comptabilité d'engagements. En gros, pour une année donnée, un quart des fonds communautaires sont comptabilisés aussi bien en trésorerie qu'en engagements, le reliquat étant versé aux bénéficiaires dans un délai pouvant aller jusqu'à trois ans à compter du résultat de l'appel d'offres.

Les fonds versés directement aux bénéficiaires non publics (en particulier les mesures concernant les marchés agricoles et le financement des politiques internes) n'apparaissent que dans la balance des paiements et, à un niveau global, dans les comptes des ménages et les comptes de production. En revanche, les cofinancements et les contributions au budget communautaire (sauf les droits de douane versés à l'UE) ont une incidence directe sur les dépenses budgétaires. Les cofinancements représentent environ 50 % des fonds communautaires et interviennent en fonction de la réalisation du projet. Quant à la contribution hongroise au budget communautaire, elle est égale à environ 1.0 % du PIB.

Deux autres éléments peuvent accroître les dépenses budgétaires liées à la gestion des fonds communautaires : les coûts qui se rattachent au risque de change et ceux correspondant à d'éventuels préfinancements nécessaires pour une exécution harmonieuse des projets. La partie contractante supporte un risque de change, puisque ses coûts sont libellés en monnaie nationale, alors que les sommes versées pour l'exécution du projet sont libellées en euros. Ce risque est plus important en cas de projet pluriannuel. Le préfinancement du projet peut être utile pour remédier au risque de paiement tardif ou de non-paiement des fonds monétaires pour un motif quelconque. Ce type de garantie de l'État diminue le coût pour la partie contractante.

Une administration efficace des demandes et, dans le cas de projets d'investissement, une sélection judicieuse des projets en fonction du rendement à attendre, sont fondamentales pour tirer le meilleur parti des financements. De fait, le montant des projets éligibles à un financement par le Fonds structurel et par le Fonds de cohésion devrait sextupler par rapport au niveau actuel lorsque sera arrêté le budget de l'UE pour 2007-13.

### **Notes**

1. Montant fixé dans le « paquet » de Copenhague.
2. Les subventions des programmes de pré-adhésion sont gérées de façon similaire, mais en plus du Service ordonnateur national, un autre organe (l'Unité centrale de financement et de passation des marchés) intervient comme agent payeur.



Tableau 2.A1.1. Principales sources de financement par l'UE entre 2004 et 2006

Fonds et ressources de l'UE	Autorités de gestion; organes responsables	Autorités/agences payeuses	Finalité des fonds	Bénéficiaire	Crédits disponibles entre 2004 et 2006 (millions €)	Financement	Modalités d'accès aux fonds
Postes budgétaires							
Fonds structurels et de cohésion	ODN <sup>1</sup> et autres ministères	Ministère des Finances	Investissements favorisant la compétitivité économique, valorisation des ressources humaines, protection de l'environnement, transports, développement agricole, rural et régional	Toute personne physique ou morale, principalement les municipalités	3 200	Paiements anticipés + postfinancement, paiement en fonction du degré de réalisation	Appel d'offres
Développement rural au titre du FEOGA	MADER <sup>2</sup>	ADAR <sup>3</sup>	Développement agricole	Toute personne physique ou morale	600	Paiements anticipés + postfinancement, paiement en fonction du degré de réalisation	Appel d'offres
Facilité de Schengen (jusqu'en 2006)	ODN et autres ministères <sup>4</sup>	UCFM <sup>4</sup>	Protection des frontières	Institutions publiques	166	Préfinancement, obligation de notification après réalisation des projets	Pas d'appel d'offres, rapport sur la réalisation
SAPARD, PHARE (jusqu'en 2006)	ADAR	Ministère des Finances, UCFM	Développement agricole et rural (mise en œuvre de l'acquis communautaire)	Toute personne physique ou morale	621 <sup>5</sup>	Postfinancement, paiement en fonction du degré de réalisation	Appel d'offres
Compensation				État	235	Transfert	Pas d'appel d'offres
Éléments hors budget							
Mesures visant les marchés agricoles	ADAR	ADAR	Intervention, subventions à l'exportation	Producteurs	416 <sup>6</sup>	Paiement direct aux producteurs après préfinancement national	Pas d'appel d'offres
Paiements directs aux producteurs agricoles	ADAR	ADAR	Subventions aux producteurs agricoles	Producteurs agricoles	662	Paiement direct aux producteurs (compte tenu de la production agricole dans l'année) après préfinancement national	Pas d'appel d'offres
Aides au titre des mesures internes	–	–	Politiques internes de l'UE	Toute personne physique ou morale	461	Selon les règles de l'UE pour les appels d'offres	Appel d'offres

1. Office de développement national, rattaché au ministre sans portefeuille chargé des Affaires européennes.

2. Ministère de l'Agriculture et du Développement rural.

3. Agence de développement agricole et rural.

4. Unité centrale de financement et de passation des marchés.

5. Paiement des crédits approuvés. Pas de nouvelle autorisation de crédits depuis janvier 2004.

6. Le paiement effectif dépend de la quantité produite.

Source : Ministère des Finances.

## ANNEXE 2.A2

## Principales modifications du régime de remboursement de la TVA depuis 2002

Comme on l'a indiqué dans le texte principal, le régime de remboursement de la TVA aux assujettis a été modifié à plusieurs reprises ces dernières années. On peut distinguer à cet égard trois grandes catégories de bénéficiaires :

- les entreprises dont la production est soumise à un taux de TVA inférieur à celui qui s'applique aux facteurs de production ;
- les entreprises exportatrices, qui acquittent la TVA sur leurs achats alors que la vente du produit final ne se traduit par aucune recette en Hongrie ;
- les entreprises qui achètent pour des motifs de stockage (remboursement temporaire jusqu'à ce que l'entreprise liquide le stock).

Jusqu'en 2002, le remboursement de TVA devait généralement intervenir dans les 30 jours à compter de la demande pour les montants inférieurs à 500 000 forints, et dans les 45 jours pour les montants supérieurs à cette somme, toute demande portant sur un mois donné devant être transmise au plus tard le 20 du mois suivant. Dans la pratique, la quasi-totalité des remboursements étaient effectués avant l'expiration du délai de 30 ou 45 jours. Par exemple, les remboursements demandés le 20 janvier au plus tard (concernant des opérations réalisées en décembre de l'année précédente) étaient généralement effectués au cours du mois suivant, c'est-à-dire février. En conséquence, ces remboursements avaient pour effet d'augmenter le déficit dans l'optique des paiements pour l'année en cours et le déficit de l'année précédente en comptabilité d'exercice.

Un premier changement a eu lieu en 2003 : en vertu d'une directive du ministère des Finances, le remboursement devait être effectué le dernier jour du délai légal. À la suite de cette décision, les remboursements ont été effectués plus tardivement, par exemple à une date bien avancée du mois de mars pour une demande transmise le 20 janvier au plus tard. La conséquence pratique pour 2003 a été que l'État n'a exceptionnellement procédé à des remboursements que pour 11 mois, bien que l'impôt ait été recouvré sur la période habituelle de 12 mois. Dès lors, le déficit dans l'optique des paiements a été considérablement réduit. En revanche, puisqu'on a continué de calculer selon l'ancienne méthode le déficit dans l'optique de la comptabilité d'exercice, on n'a pris en compte qu'une partie des remboursements imputables au budget d'exercice 2003. La fraction des remboursements échue en mars 2004 a été incorrectement imputée au budget d'exercice 2004, alors qu'en vertu du nouveau régime elle aurait dû l'être au budget 2003.

D'autres modifications du régime de remboursement de la TVA sont intervenues en 2004 à la suite de changements apportés à la méthode de recouvrement des recettes de TVA sur les biens importés en provenance de l'UE et de pays tiers (voir le corps du texte). Plus précisément, les possibilités accrues d'optimisation de la TVA par les entreprises découlant de l'adhésion à l'UE ont rendu nécessaire une action de détection des abus et des demandes de remboursement injustifiées. Le contrôle des demandes a été renforcé en conséquence, mais ces opérations ont nécessité une prolongation du délai de 45 jours. Comme en 2003, le déficit 2004 dans l'optique des paiements s'est amélioré.

En mars 2005, il a été décidé de rectifier l'impact des erreurs de comptabilité d'exercice commis es les années précédentes. Les remboursements de TVA de mars 2004 ont été à juste titre comptabilisés rétroactivement sur 2003 et, parallèlement, les remboursements dus à partir de mars 2005 et jusqu'à la fin de l'année ont été comptabilisés sur 2004. Les sommes réimputées rétroactivement sur les exercices 2003 et 2004 représentant respectivement 0.7 et 0.6 % du PIB, les rectifications se sont traduites par une nette dégradation du déficit 2003 en comptabilité d'exercice, et par une légère amélioration du déficit 2004. La dernière série de modifications, qui ouvre la voie à une réforme plus permanente du régime de remboursement de la TVA, a reçu l'agrément d'Eurostat.



## Chapitre 3

# Améliorer le système de santé

*La santé est l'un des secteurs où la maîtrise des dépenses va devenir de plus en plus importante. Le présent chapitre décrit la structure du système de soins de santé, met en lumière ses principales faiblesses et examine les moyens de stabiliser et de pérenniser son financement. La lenteur des progrès accomplis dans la voie de la modernisation du système de santé se traduit par un manque d'efficacité des hôpitaux, un recours excessif aux soins hospitaliers et une prescription abusive de médicaments. Diverses pistes sont envisagées pour moderniser les hôpitaux, consistant notamment à leur laisser plus de latitude pour gérer leurs ressources et à les inciter davantage à améliorer leur efficacité. Afin d'optimiser l'utilisation des services hospitaliers, des mécanismes sont proposés pour renforcer la fonction de filtrage exercée par les médecins généralistes et pour contrôler plus efficacement les décisions thérapeutiques. Enfin, on examinera les moyens d'endiguer le coût des transferts au profit des sociétés pharmaceutiques.*

Comme on l'a vu au premier chapitre, dans le domaine des soins de santé, le principal enjeu est d'accroître l'efficacité du système de manière à lui permettre de mieux remédier à l'état de santé relativement médiocre de la population en général et de faire face plus efficacement à l'augmentation prévisible de la demande et des coûts. En Hongrie comme dans les autres pays, la population va vieillir rapidement dans les années à venir, et la demande de services de santé va donc s'accroître parallèlement à l'apparition de nouveaux médicaments et à une hausse du coût des traitements. Par ailleurs, à la faveur du rattrapage économique, les effets de revenu entraîneront aussi une forte progression de la demande de services.

Depuis le début des années 90, de nombreuses réformes ont été mises en œuvre en Hongrie dans le but d'améliorer le système de santé. Ces réformes ont souvent visé à adopter les meilleures pratiques, par exemple en appliquant les principes d'assurance sociale, en faisant coexister un secteur public et un secteur privé, en instituant une séparation entre le financement et le contrôle, en donnant plus d'autonomie aux gestionnaires et en rationalisant les services de soins de santé primaires. Néanmoins, en raison surtout de problèmes de mise en œuvre, les résultats obtenus jusqu'ici ont été inégaux, et on s'accorde depuis longtemps à reconnaître que l'efficacité du système laisse beaucoup à désirer. Ainsi, des programmes améliorés de dépistage du cancer permettraient de dépenser moins pour des traitements coûteux, ce qui faciliterait la réaffectation des ressources à d'autres services de soins, notamment ceux liés au vieillissement. En résumé, nombre des problèmes examinés dans le chapitre spécial de l'Étude de 1999 consacré aux soins de santé ne sont toujours pas résolus et certains d'entre eux se sont même aggravés.

Après avoir examiné la structure organisationnelle et les résultats du système de santé de la Hongrie, le présent chapitre analyse les principaux problèmes dont il souffre et formule des recommandations en vue de le réformer. Ces recommandations sont résumées dans l'encadré 3.1.

### Principales caractéristiques du système de soins de santé

La Hongrie dispose d'un système d'assurance-maladie complet, fondé sur le principe de la solidarité sociale<sup>1</sup>. Les cotisations des salariés sont donc calculées en fonction de leur rémunération, et non du risque santé qu'ils représentent. La couverture est pratiquement universelle, la quasi-totalité des citoyens pouvant bénéficier des traitements offerts, qu'ils cotisent ou non. Cela étant, le système est aujourd'hui radicalement différent de celui du début des années 90, compte tenu des vastes réformes structurelles qui ont été mises en œuvre (encadré 3.2). En particulier, il n'est plus aussi intégré à l'État et fonctionne suivant le principe acheteur-fournisseur<sup>2</sup>.

### Encadré 3.1. **Recommandations concernant la réforme des soins de santé**

#### **Accroître l'efficacité des soins hospitaliers**

Bien que d'importantes réformes aient déjà été mises en œuvre dans le domaine des soins hospitaliers, les résultats en termes d'amélioration de l'efficacité ont été décevants et de nouvelles réformes s'imposent. En particulier :

- Le système actuel, reposant sur le principe acheteur-fournisseur, a pour inconvénient de limiter la marge de manœuvre pour une allocation efficace des ressources entre les fournisseurs. Pour remédier à cette situation, il faudrait au préalable aligner davantage les plafonds de remboursement sur les besoins, pour prendre en compte les variations locales des caractéristiques de la population. Une solution pratique consisterait à revenir à l'ancien système de plafonnement du budget des services hospitaliers à l'échelle nationale, tout en subdivisant ce budget global en budgets régionaux, lesquels seraient également plafonnés. Les plafonds régionaux pourraient être fixés sur la base d'une capitation modulée en fonction de caractéristiques sanitaires et démographiques. Ces initiatives devraient être complétées par des mesures plus énergiques ayant pour but de presser les hôpitaux de coopérer ou de fusionner afin d'améliorer leur rapport coût-efficacité.
- À titre de mesure complémentaire, on pourrait permettre une substitution entre systèmes de financement, par exemple avec la mise en place d'un système d'équivalences de points entre les groupes homogènes de malades (GHM), les services ambulatoires et les services de traitement des maladies chroniques.
- Parallèlement, les différents hôpitaux pourraient se voir accorder plus de latitude pour la gestion des ressources et être davantage incités à améliorer leur efficacité. La responsabilité des propriétaires et des gestionnaires en matière de déficits et de dettes doit être accrue pour mieux correspondre aux obligations de service.
- Pour que le choix du traitement en fonction des besoins débouche sur des structures d'équipement plus rationnelles, il faut aussi modifier les dispositions qui régissent actuellement les dépenses d'équipement. Il serait par exemple possible de laisser les nouvelles infrastructures sous la responsabilité du ministère de la Santé ou des collectivités territoriales, tout en chargeant les gestionnaires des hôpitaux de contrôler les coûts d'amortissement et l'achat des équipements.
- Des initiatives ont récemment été prises pour mettre en place à titre expérimental des réseaux de soins coordonnés. Cependant, les résultats obtenus jusqu'ici donnent à penser qu'il serait prématuré de donner suite à ces expériences en décidant de mettre un terme au système de points dans un proche avenir.

#### **Éviter un usage non économique des services hospitaliers**

L'accès relativement facile à des spécialistes hospitaliers, de même que des durées d'hospitalisation plus longues et un nombre relativement grand de lits de soins aigus par comparaison avec de nombreux pays de l'OCDE, donnent à penser que les hôpitaux occupent une place trop importante dans le système de santé :

- Un « filtrage » renforcé par les généralistes contribuerait à réduire la prédominance des soins hospitaliers.
- Les mécanismes destinés à empêcher les hospitalisations évitables ne sont pas très efficaces. Bien que certaines modifications financières et contractuelles aient déjà été effectuées et que d'autres soient programmées, les contrôles exercés par l'Administration nationale des caisses d'assurance-maladie (ACAM) se limitent encore essentiellement à vérifier que les règles de notification sont respectées. Il conviendrait de mieux définir les

**Encadré 3.1. Recommandations concernant la réforme des soins de santé (suite)**

responsabilités de cette administration afin d'assurer des décisions optimales en cas de choix entre hospitalisation et soins ambulatoires.

- La promotion de modes de vie plus sains permettrait de contenir les coûts de traitement élevés à moyen terme tout en améliorant l'espérance de vie.

**Réduire la prescription de médicaments**

En dépit des tentatives faites par les gouvernements successifs pour contenir les dépenses pharmaceutiques en modifiant les systèmes de prise en charge, le niveau des dépenses reste problématique :

- Sensibiliser davantage les généralistes et les spécialistes au coût des médicaments qu'ils prescrivent pourrait contribuer à réduire le volume relativement important de médicaments prescrits. Il faudrait s'efforcer davantage de mettre au point des directives pour une utilisation économiquement efficace des médicaments et d'améliorer les pratiques des généralistes et des spécialistes en matière de prescription. En particulier, il faudrait envisager de mettre en place un système informatique plus efficace pour déceler les cas de surprescription. Un système amélioré pourrait aussi être utilisé pour identifier les meilleures pratiques et les diffuser.
- Les autorités doivent aussi maintenir le contact actuel avec les laboratoires pharmaceutiques de façon à pouvoir résister aux pressions visant à dé plafonner les transferts publics.
- La liste des produits pharmaceutiques faisant l'objet de transferts devrait être examinée de plus près. En particulier, il faudrait envisager une plus large utilisation de médicaments moins coûteux.

**Le système financé sur fonds publics assure la majorité des services médicaux****Aperçu du financement et de la structure du système**

Les services de santé sont financés principalement par la Caisse d'assurance-maladie (CAM) qui est gérée par l'Administration nationale des caisses d'assurance-maladie (ACAM)<sup>3</sup>. La CAM reçoit les cotisations d'assurance-maladie des employeurs et des salariés et ses déficits sont couverts par des transferts budgétaires de l'État. Le ministère des Finances établit le budget de la santé de la CAM en consultation avec l'ACAM; le budget, et la prime d'assurance à verser, sont ensuite soumis au vote du Parlement. Ces fonds servent à financer la majorité des dépenses courantes (et non d'équipement) au titre des services de soins de santé, ainsi que la prise en charge générale des médicaments prescrits.

Depuis sa création, la CAM a presque toujours été déficitaire (graphique 3.1). Il n'est pas rare que les caisses d'assurance-maladie et autres caisses d'assurance sociale enregistrent des déficits qui sont comblés par des transferts de l'administration centrale. Cependant, compte tenu du niveau élevé des charges sociales et des impôts en Hongrie, la fraude aux cotisations d'assurance-maladie (et à d'autres obligations sociales) semble courante. Face à ce problème, la responsabilité du recouvrement des cotisations d'assurance-maladie, qui relevait jusque-là de l'ACAM, a été confiée en 2000 à l'administration fiscale nationale.

Les dépenses d'équipement et plusieurs autres éléments des soins de santé sont financés directement par l'État. C'est le cas, par exemple, de certains services (comme les



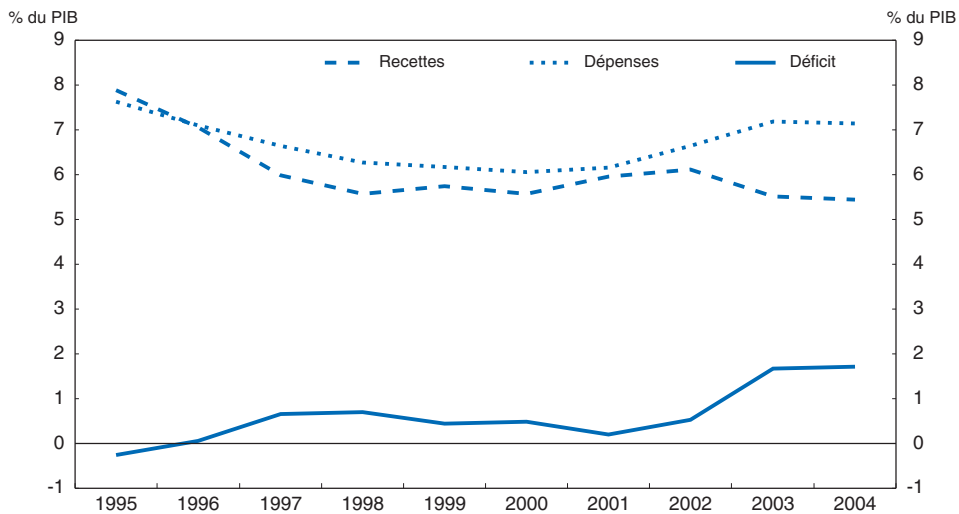
### Encadré 3.2. Réformes déjà mises en œuvre dans le domaine de la santé

- 1987 :** Mise en place à titre expérimental de Groupes homogènes de malades (GHM) – première en Europe.  
Création de la Chambre médicale de Hongrie.
- 1989 :** Autorisation des clientèles privées.
- 1990 :** Passage du financement par l'impôt à l'assurance obligatoire.  
Transfert de la propriété des infrastructures de santé aux collectivités territoriales.
- 1991 :** Création du Service national de la santé publique (qui se voit confier la responsabilité des centres d'hygiène locaux, relevant jusque-là des collectivités locales).
- 1992 :** Séparation du régime d'assurance sociale en un régime de retraite et un régime d'assurance-maladie.  
Suppression de l'accès universel aux soins de santé par le Parlement et définition des conditions d'ouverture des droits.  
Création d'un réseau de médecins traitants, laissant le libre choix aux patients; mise en place d'un système de rémunération à la capitation.
- 1993 :** Autorisation de l'assurance-maladie mutuelle volontaire (assurance complémentaire gérée par des institutions privées sans but lucratif).  
Mise en place d'un système de paiement à l'acte pour la rémunération partielle des soins ambulatoires.  
Mise en place d'un système de GHM pour la rémunération des soins hospitaliers.
- 1994 :** Adoption par le gouvernement d'une nouvelle stratégie de promotion nationale de la santé.
- 1995 :** Lancement d'un programme de réduction des capacités hospitalières, se traduisant par la suppression de près de 20 000 lits entre 1995 et 1997.
- 1996 :** Rétablissement de l'accès universel aux soins.
- 1997 :** Loi sur la santé.
- 1998 :** Suppression de l'administration autonome de l'assurance-maladie.
- 1999 :** Lancement de projets pilotes de réseaux de soins coordonnés.
- 2000 :** Début de la privatisation des cabinets de généralistes.
- 2002 :** Approbation d'une augmentation de salaire de 50 % pour les salariés du secteur de la santé ayant le statut de fonctionnaires (à compter de 2003).
- 2004 :** Mise en œuvre de nouvelles règles de prise en charge des coûts hospitaliers et pharmaceutiques destinées à éviter les dépassements de dépenses.  
Couverture de 20 % de la population par les réseaux de soins coordonnés.

services d'ambulances et les interventions de haute technicité) et des installations de formation des professionnels de la santé (facultés de médecine, par exemple). L'État fournit aussi des aides au titre des médicaments en prenant en charge une partie de la participation financière des patients à bas revenus.

Outre la formulation des politiques, la coordination et la réglementation, le ministère de la Santé assume plusieurs fonctions. En 2001, l'ACAM a été placée sous sa responsabilité. Par ailleurs, le ministère a la tutelle d'un certain nombre d'organes qui

Graphique 3.1. Recettes et dépenses de la Caisse d'assurance-maladie



Source : Institut national d'études stratégiques sur la santé.

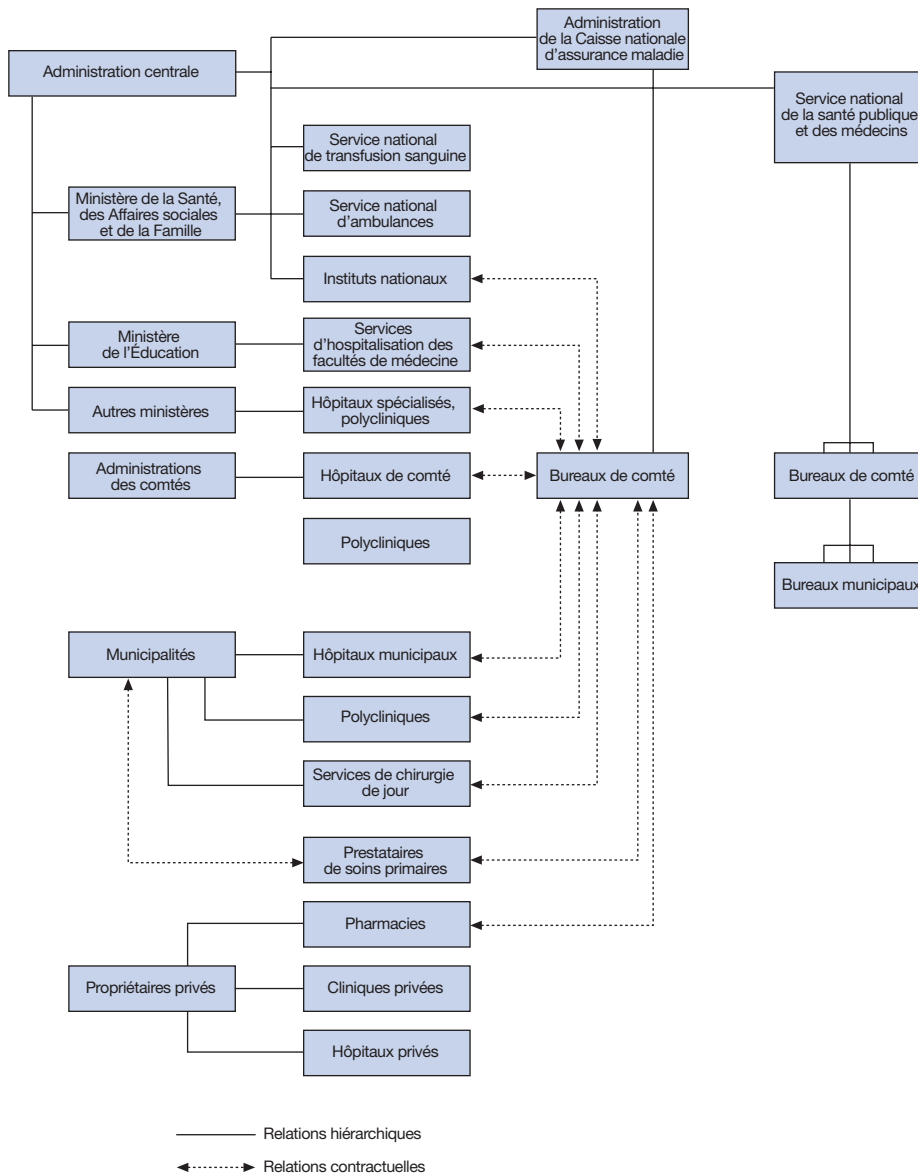
assurent des services en dehors du système contractuel, comme les services d'ambulances d'urgence, les soins et services aux personnes âgées et les services de réadaptation. L'un des plus importants est le Service national de la santé publique et des médecins, qui est notamment chargé du contrôle et de la réglementation des soins de santé, y compris l'agrément et la supervision professionnelle des établissements de soins (hôpitaux et cabinets de généralistes). Le graphique 3.2 résume la structure du système de santé de la Hongrie.

### Le système acheteur-fournisseur

La fonction d'acheteur est assurée par l'ACAM, qui passe des contrats individuels avec les divers groupes de prestataires, à savoir les hôpitaux, les services de soins ambulatoires et les prestataires indépendants. Cette fonction centralisée est assurée par plusieurs caisses spécialisées. Il y a plus de vingt caisses spécialisées (*kassza*), servant chacune à la passation de contrats pour différents types de services médicaux. Par exemple, il y a des caisses spécialisées pour les soins primaires, les consultations de spécialistes, les soins hospitaliers aigus et les produits pharmaceutiques. Les prestataires de soins de santé sont remboursés suivant diverses formules. Les médecins traitants reçoivent principalement une rémunération forfaitaire à la capitation, ajustée en fonction de leurs qualifications et de l'âge des patients. Les soins ambulatoires sont rémunérés suivant un système de « points » établi sur le modèle du système allemand et les soins hospitaliers sont remboursés sur la base d'un système de groupes homogènes de malades (GHM) semblable au dispositif (Diagnosis Related Groups) qui existe aux États-Unis (encadré 3.3).

Comme on l'a vu, les contrats acheteur-fournisseur concernent les services médicaux, à l'exclusion des dépenses d'équipement. Par conséquent, les sommes reçues au titre des contrats de l'ACAM couvrent des coûts variables, notamment les salaires des professionnels de la santé et les coûts des produits pharmaceutiques administrés par les hôpitaux. Ces sommes ne couvrent pas les coûts en capital imputables à l'amortissement des actifs, aux investissements d'infrastructure et à l'achat de matériel médical. Ces dépenses relèvent des institutions propriétaires (communes, départements et ministères),

Graphique 3.2. Structure du système de santé



Source : Gaal, P. (2004), « Health Care Systems in Transition: Hungary », Observatoire européen des systèmes et politiques de santé, Copenhague.

tandis que l'administration centrale doit veiller au bon fonctionnement des équipements en y affectant des crédits budgétaires.

Bien que le système acheteur-fournisseur ait modifié les rôles et les mécanismes d'incitation, les communes, les départements et l'administration centrale continuent d'exercer une influence prédominante sur la prestation des soins de santé. Par exemple, les communes et les départements sont chargés de veiller à ce que tous les résidents aient accès aux services de soins de santé. En outre, dans la mesure où ils sont propriétaires de leurs propres équipements sanitaires – cliniques généralistes et hôpitaux – ils sont responsables des dépenses en capital et participent également à la négociation des

### Encadré 3.3. La rémunération des services dans le système acheteur-fournisseur hongrois

Les soins primaires sont assurés principalement dans le cadre d'un système de « privatisation fonctionnelle » reposant sur des arrangements contractuels entre les médecins traitants et autres prestataires (pédiatres, par exemple) et l'ACAM. Environ 75 % de la rémunération de ces prestataires par l'ACAM prennent la forme de paiements à la capitation, le reste étant constitué par une indemnité forfaitaire. Pour pouvoir bénéficier de ces versements, les médecins traitants et les pédiatres doivent avoir comme clients un nombre minimum de résidents. Au-delà d'un certain nombre de patients, cependant, les paiements à la capitation deviennent dégressifs afin de décourager tout accroissement excessif de la clientèle de nature à entraîner une dégradation des services.

Les soins ambulatoires sont financés sur la base d'un système de paiement à l'acte à points, les prestataires indiquant leur nombre mensuel de points au bureau départemental de l'ACAM. Jusqu'en 2000, les services ainsi assurés étaient comptabilisés à l'échelle nationale, la valeur correspondante en forints étant déterminée en divisant le budget national par le nombre total de points accumulés au cours du mois. Cette procédure permettait de maîtriser efficacement les coûts : lorsque le nombre total de points augmentait (diminuait), la valeur du point en forints diminuait (augmentait), si bien que le montant total des paiements au titre des soins ambulatoires restait constant. Depuis le second semestre 2000, en revanche, la valeur du point en forints est fixée à l'avance et une réserve budgétaire spéciale est constituée au début de chaque année pour financer les dépenses supplémentaires non programmées. La valeur du point en forints n'est recalculée que lorsque la réserve est épuisée.

La version actuelle du système de GHM classe les soins hospitaliers en 736 catégories correspondant chacune à un certain nombre de points en fonction de la complexité et du coût du traitement médical. Le système a été mis en place il y a une quinzaine d'années et a été modifié à plusieurs reprises, mais on observe encore une multiplication excessive des traitements et des paiements excessifs. Pendant une partie des années 90, l'enveloppe budgétaire consacrée au remboursement des points dans le cadre des GHM a été plafonnée et, comme dans le mécanisme de financement des soins ambulatoires, la valeur monétaire du point a été abaissée lorsque le nombre total de points augmentait. Le système a été modifié en 1998, lorsqu'un nouveau mécanisme de réserve a été mis en place, tandis qu'il a été décidé simultanément de modifier la valeur fixe du point en forints une fois tous les 10-12 mois, et non tous les mois comme précédemment. Avec l'adoption de ce nouveau système, les hôpitaux ont été moins incités à améliorer l'efficacité et la qualité de leurs services. De fait, les hôpitaux ont de plus en plus mis l'accent sur des objectifs quantitatifs – afin d'accumuler des points – et le déficit par rapport aux objectifs de dépenses globaux de l'ACAM, impossibles à respecter, a dû être financé au moyen d'un fonds de réserve spécial. Pour tenter de résoudre ces problèmes, une nouvelle stratégie de maîtrise des dépenses pour les hôpitaux a été instaurée en 2004. En vertu de ce nouveau mécanisme, les prestataires n'ont droit à un remboursement intégral qu'à hauteur de 98 % de leur résultat en termes de points relatifs de l'année précédente, le reste étant remboursé suivant un barème dégressif. Plus précisément, chaque point supplémentaire est remboursé à 60 % de sa valeur nominale en forints jusqu'à 5 %, à 30 % entre 6 et 10 % et à 10 % au-delà.

contrats. Par ailleurs, le système se distingue par le fait que quelques ministères sont propriétaires d'un hôpital, qui est souvent un des plus grands de Budapest. Il s'agit là encore d'un héritage du passé.

À bien des égards, le système acheteur-fournisseur ne permet pas une modernisation rapide des soins de santé. Des problèmes se posent en particulier dans le secteur hospitalier, où les gains d'efficacité possibles sont limités. Il n'y a guère d'incitations à stimuler la concurrence entre fournisseurs, même si les achats réalisés par les hôpitaux sont régis par la loi sur les marchés publics. En outre, les possibilités d'ajustement des rémunérations et des conditions de travail sont limitées<sup>4</sup>. La plupart des professionnels de la santé sont des salariés du secteur public et, avant l'augmentation de 50 % des salaires du secteur public intervenue entre 2001 et 2003, leurs rémunérations avaient baissé en termes réels. En dépit de cette forte augmentation, l'insuffisance des rémunérations semble nuire à la motivation du personnel et limiter l'offre de main-d'œuvre. Par exemple, même après la revalorisation récente des salaires, la rémunération des médecins semble relativement basse<sup>5</sup>.

Des problèmes de recrutement sont souvent signalés. Alors que la Hongrie se caractérise par l'un des ratios les plus élevés de spécialistes par rapport à la population, les ratios d'infirmières et de médecins sont relativement faibles, ce qui témoigne d'un biais en faveur des professionnels de santé très qualifiés (tableau 3.1). On observe une grave pénurie d'infirmières, laquelle est exacerbée par la demande croissante de personnel infirmier émanant de pays qui peuvent offrir des conditions de rémunération et de travail plus intéressantes. Par ailleurs, bien que le nombre total de spécialistes soit élevé, ils sont trop peu nombreux dans certains domaines, car les hôpitaux n'ont pas la latitude nécessaire pour moduler comme il le faudrait leur rémunération et leurs conditions de travail. Les pénuries se font principalement sentir dans des spécialités qui ne se prêtent pas au versement occultes (désignés sous le nom de « gratifications », qui sont courantes quoique illégales) : anesthésie, pathologie, radiologie, par exemple.

Les problèmes du secteur hospitalier sont aggravés par le fait que l'usage non économique des services hospitaliers n'a guère été réduit, si bien que les soins hospitaliers continuent d'occuper une place prédominante. En particulier, le recours à des soins ambulatoires moins coûteux que l'hospitalisation a été limité et, du fait du grand nombre de spécialistes, les patients ont assez facilement accès aux consultations en milieu hospitalier.

Par ailleurs, le manque de structures de soins « légères », doublé d'une pénurie de personnel infirmier et d'une surabondance de certains spécialistes, a pour effet pervers d'allonger la durée des hospitalisations. En particulier, les patients restent souvent longtemps à l'hôpital parce que les cliniques de jour sont peu nombreuses, situation qui complique grandement la prise en charge des personnes âgées et leur réadaptation. Bien que la durée moyenne des séjours à l'hôpital ait été quelque peu réduite au fil des ans, la Hongrie est encore l'un des pays où elle est la plus longue. Compte tenu de la durée des hospitalisations, un grand nombre de lits sont occupés en permanence (graphique 3.3). Globalement, ces facteurs font obstacle à la modernisation des services hospitaliers<sup>6</sup>, même si plusieurs mesures ont été prises en 2004 pour encourager la fourniture de services de réadaptation de meilleure qualité. En particulier, le système de certification professionnelle a été rationalisé et des incitations financières ont été mises en place pour les activités de réadaptation, à quoi s'ajoute le lancement d'un ambitieux programme de soins palliatifs. Pour l'affectation des ressources excédentaires, les prestataires sont encouragés à privilégier les soins de réadaptation et les traitements quotidiens.

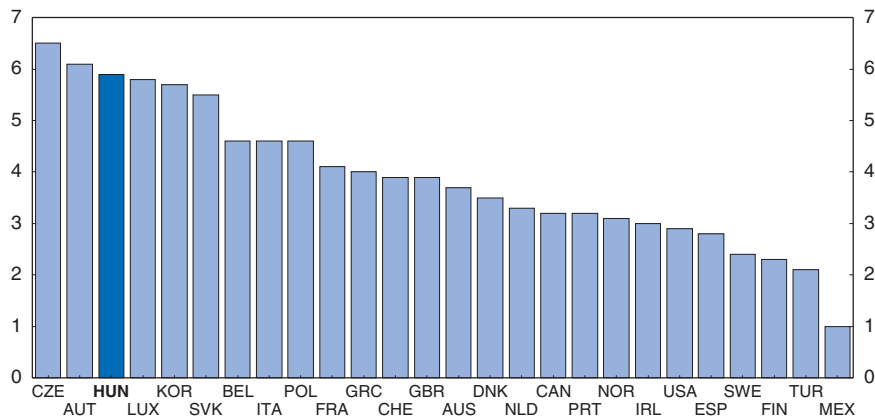
Tableau 3.1. **Les professionnels de la santé dans les pays de l'OCDE**

Pour 1 000 habitants

	Médecins		Généralistes		Spécialistes		Infirmières	
1	Grèce	4.5	Belgique	2.1	Grèce	3.0	Irlande	15.3
2	Italie	4.4	Finlande	1.7	République tchèque	2.5	Islande	14.0
3	Belgique	3.9	France	1.6	<b>Hongrie</b>	<b>2.5</b>	Pays-Bas	12.8
4	Islande	3.6	Australie	1.4	Allemagne	2.3	Luxembourg	10.8
5	République slovaque	3.6	Autriche	1.4	Portugal	2.3	Suisse	10.7
6	Suisse	3.6	Allemagne	1.1	Danemark	2.2	Norvège	10.4
7	République tchèque	3.5	Canada	1.0	Suède	2.2	Australie	10.4
8	Autriche	3.3	Italie	0.9	Suisse	2.2	Allemagne	9.9
9	Danemark	3.3	Luxembourg	0.9	Norvège	2.1	Danemark	9.7
10	France	3.3	Norvège	0.9	Autriche	1.9	Nouvelle-Zélande	9.4
11	Allemagne	3.3	États-Unis	0.8	Pologne	1.9	République tchèque	9.4
12	<b>Hongrie</b>	<b>3.2</b>	République tchèque	0.7	Belgique	1.8	Canada	9.4
13	Portugal	3.2	Danemark	0.7	Espagne	1.8	Autriche	9.3
14	Finlande	3.1	<b>Hongrie</b>	<b>0.7</b>	France	1.7	Royaume-Uni	9.2
15	Pays-Bas	3.1	Islande	0.7	Luxembourg	1.7	Finlande	9.0
16	Norvège	3.0	Nouvelle-Zélande	0.7	États-Unis	1.6	Suède	8.8
17	Suède	3.0	Turquie	0.7	Finlande	1.5	<b>Hongrie</b>	<b>8.5</b>
18	Espagne	2.9	Irlande	0.6	République slovaque	1.5	Japon	8.2
19	Luxembourg	2.6	Mexique	0.6	Royaume-Uni	1.5	États-Unis	7.9
20	Australie	2.5	Royaume-Uni	0.6	Australie	1.2	France	7.2
21	Irlande	2.4	Pays-Bas	0.5	Canada	1.1	Espagne	7.1
22	États-Unis	2.4	Portugal	0.5	Pays-Bas	1.0	République slovaque	7.1
23	Pologne	2.3	Suède	0.5	Mexique	0.9	Belgique	5.6
24	Canada	2.1	République slovaque	0.4	Nouvelle-Zélande	0.7	Italie	5.4
25	Nouvelle-Zélande	2.1	Suisse	0.4	Turquie	0.6	Pologne	4.8
26	Royaume-Uni	2.1	Pologne	0.1	Islande	..	Grèce	4.0
27	Japon	2.0	Grèce	..	Irlande	..	Portugal	3.8
28	Corée	1.5	Japon	..	Italie	..	Mexique	2.2
29	Mexique	1.5	Corée	..	Japon	..	Turquie	1.7
30	Turquie	1.3	Espagne	..	Corée	..	Corée	1.7

Source : Eco-santé OCDE, base de données en ligne 2004, 3<sup>e</sup> édition. La section Sources et méthodes d'Eco-santé OCDE signale que les données citées dans ce tableau présentent certaines limites du point de vue de la comparabilité entre pays.

De surcroît, le système de santé hongrois souffre de problèmes d'affectation des ressources. En témoigne le graphique 3.4, qui révèle de grandes disparités régionales dans l'offre de pontages d'artère coronaire, indicateur clé des niveaux de service<sup>7</sup>. En fait, les hôpitaux de certaines régions attirent une part disproportionnée des ressources ainsi que des patients. L'écart est particulièrement prononcé si l'on procède à des comparaisons avec Budapest, dont les résidents ont le meilleur état de santé mais disposent aussi de la plupart des équipements hospitaliers. Cela tient en partie au fait que les résidents des autres régions sont souvent traités à Budapest et dans d'autres grands centres, mais nombreux sont les observateurs qui estiment néanmoins que l'affectation des ressources est déficiente. Il est d'autant plus difficile de remédier à ce problème en Hongrie que l'état de santé de la population est très variable à l'intérieur des régions, phénomène particulièrement marqué dans les zones à forte population rom, dont l'état de santé est généralement inférieur à la moyenne.

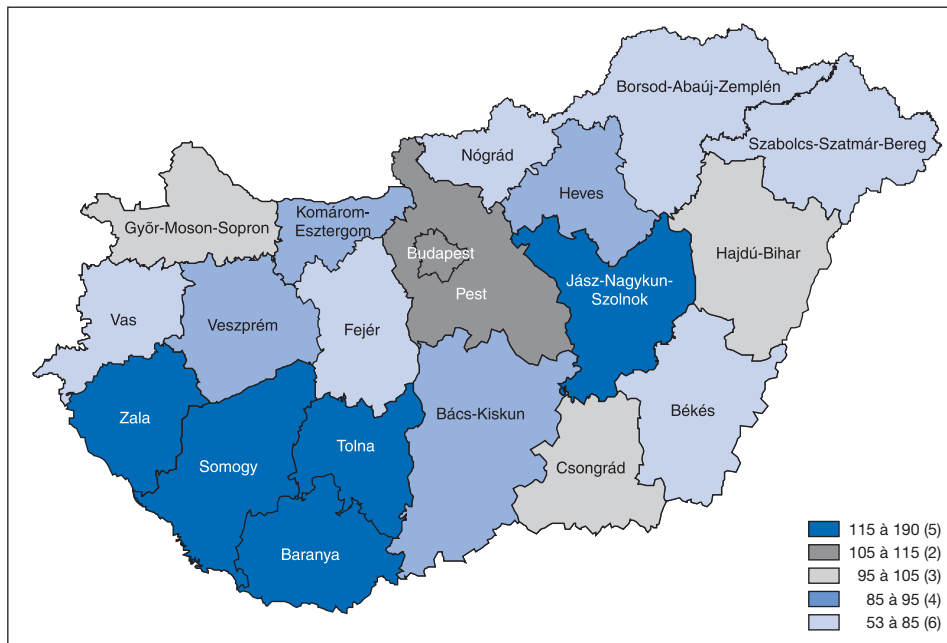
Graphique 3.3. **Lits de soins aigus**Pour 1 000 habitants, 2002<sup>1</sup>

1. 1997 pour la Belgique; 2000 pour le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce et la Suède; 2001 pour l'Australie, le Canada, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal.

Source : Eco-santé OCDE, base de données en ligne 2004, 3<sup>e</sup> édition.

Graphique 3.4. **Pontages d'artère coronaire par région<sup>1</sup>**

En pourcentage de la moyenne nationale

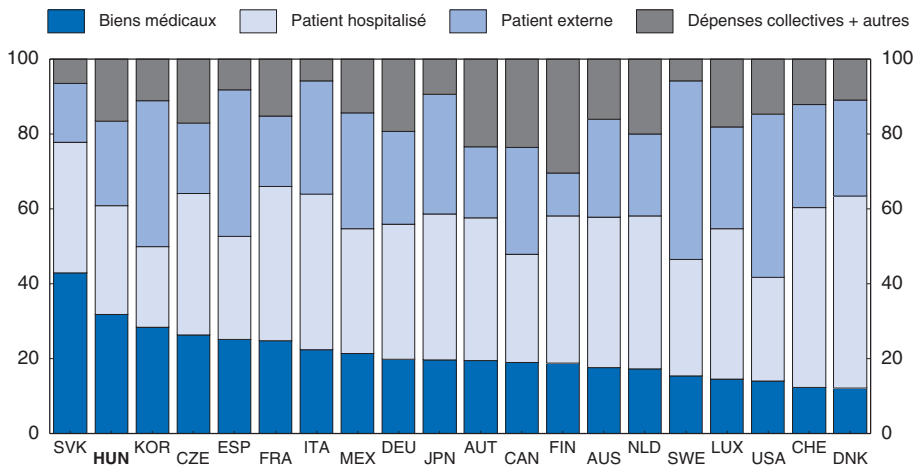


1. Données 2003.

Source : Ministère de la Santé (2004), « Public Health Care ».

**Le système de prise en charge des dépenses pharmaceutiques**

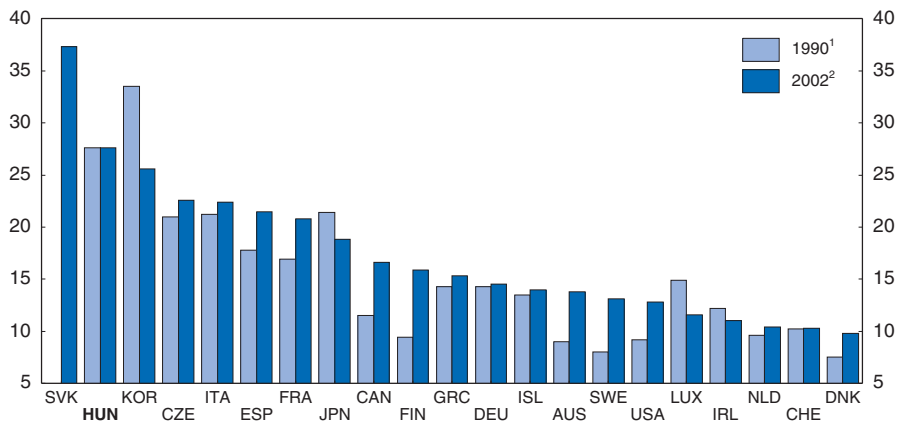
Le déficit du budget des dépenses pharmaceutiques, lié au poids considérable de ces dépenses dans les dépenses totales de santé, continue de peser sur le système de santé. La Hongrie consacre plus de 30 % de ses dépenses totales de santé aux produits médicaux (graphique 3.5). À cet égard, le graphique 3.6 donne à penser que le niveau élevé et

Graphique 3.5. **Dépenses de santé par type de service**En pourcentage des dépenses de santé totales, 2002<sup>1</sup>

1. 2001 pour l'Australie et le Japon.

Source : Eco-santé OCDE, base de données en ligne 2004, 3<sup>e</sup> édition.Graphique 3.6. **Dépenses pharmaceutiques**

En pourcentage des dépenses de santé totales



1. 1991 pour la Hongrie.

2. 2001 pour l'Australie, l'Islande et le Japon.

Source : Eco-santé OCDE, base de données en ligne 2004, 3<sup>e</sup> édition.

croissant des dépenses pharmaceutiques constitue un problème majeur pour les autorités. De fait, ces dépenses représentent 31 % des dépenses totales que la Hongrie consacre aux soins de santé, et celle-ci se place au second rang des pays de l'OCDE pour ce qui est de la consommation de produits pharmaceutiques en proportion des dépenses totales de santé (elle se situait au troisième rang en 1990)<sup>8</sup>.

Les gouvernements successifs ont tenté à plusieurs reprises de contenir les dépenses pharmaceutiques en modifiant les modalités de leur prise en charge. Le système actuel a été mis en place en 2004, lorsque le gouvernement a négocié avec les producteurs un accord pour une durée de deux ans. Les autorités avaient initialement proposé de réduire



de 15 % l'ensemble des prix administrés des médicaments, mais les négociations qui ont eu lieu ensuite avec les producteurs ont abouti à une autre solution. En vertu de l'accord qui a été conclu, une augmentation annuelle maximale de 5 % du budget de l'État pour le financement des dépenses pharmaceutiques a été définie pour 2005 et 2006. Toute dépense de médicaments en excédent du niveau fixé est censée être couverte conjointement par l'État et les producteurs selon un mécanisme de partage des risques impliquant une contribution publique dégressive. Plus précisément, les budgets pharmaceutiques annuels ont été fixés à 270 milliards de forints pour 2004 et à 285 et 296 milliards pour les deux années suivantes. Pour chaque dépassement de 3 milliards de forints du budget des dépenses pharmaceutiques, la participation de l'État diminuera de 10 %, si bien qu'au delà de 30 milliards de dépenses supplémentaires, il n'y aura plus de prise en charge. Bien que cet accord soit moins restrictif que la proposition initiale du gouvernement, certains producteurs continuent d'exercer de vives pressions pour que les plafonds soient révisés à la hausse.

### **Les services hospitaliers privés sont encore peu développés**

Les services privés, qui sont officiellement autorisés depuis 1990, représentent aujourd'hui une part importante du secteur des soins ambulatoires. L'ACAM a passé des contrats avec un certain nombre de prestataires privés : médecins traitants, fournisseurs d'équipements et de locaux pour soins ambulatoires, pharmacies et prestataires de services médicaux spécialisés, comme l'imagerie par résonance magnétique et la dialyse rénale. La présence de ces prestataires privés a contribué à accroître le volume des dépenses de santé privées non remboursées. En 2002, la moitié environ des dépenses totales au titre des soins ambulatoires était représentée par ce type de services, par la participation des patients au coût des médicaments remboursés ou par des « gratifications ».

En dehors de ces services, il n'y a qu'un petit nombre de cliniques privées, qui sont généralement gérées par du personnel médical salarié du système public. Leur développement semble être entravé par le fait qu'un grand nombre de services sont couverts par l'ACAM, bien que des assurances complémentaires privées soient disponibles et que leurs souscripteurs bénéficient de généreuses exonérations fiscales. En fait, ce sont surtout des étrangers qui ont recours aux services des cliniques.

## **Promouvoir un système de soins de santé économiquement efficace et axé sur les besoins**

D'importantes mesures structurelles ont été mises en œuvre au fil des ans pour accroître la flexibilité du système de soins de santé et sa réactivité aux signaux du marché. Cependant, comme on l'a vu dans les sections précédentes, les résultats obtenus jusqu'ici ont été inégaux; il apparaît donc nécessaire de remédier à un certain nombre de distorsions et à des problèmes de mise en œuvre. Les autorités hongroises doivent absolument adopter une approche coordonnée pour améliorer la performance du secteur des soins de santé et tenir compte des interactions et des complémentarités entre différents prestataires afin d'améliorer globalement l'affectation des ressources. En outre, il est indispensable d'identifier clairement les facteurs qui exercent actuellement et exerceront à l'avenir des pressions sur les soins de santé, compte tenu notamment de la forte augmentation probable des besoins au cours des années à venir<sup>9</sup>. Dans ce contexte général, les actions annoncées en mai 2005 au titre du programme des Cent mesures

dénotent l'intention des autorités de suivre certaines des orientations préconisées dans les sections suivantes (voir l'annexe 3.A1).

### **Accroître l'efficacité des soins hospitaliers**

Le système actuel acheteur-fournisseur a pour inconvénient de limiter la marge de manœuvre pour une allocation efficiente des ressources entre les prestataires. La nouvelle stratégie de maîtrise des dépenses mise en place pour les hôpitaux en 2004 a représenté un pas dans la bonne direction (encadré 3.3), même si de nouvelles améliorations substantielles sont nécessaires pour contenir la pression des dépenses. Pour remédier à cette situation, il faudrait au préalable aligner davantage les plafonds de remboursement sur les besoins, pour prendre en compte les variations locales des caractéristiques de la population. Une solution pratique consisterait à revenir à l'ancien système de plafonnement du budget des services hospitaliers à l'échelle nationale, tout en subdivisant ce budget global en budgets régionaux, lesquels seraient également plafonnés. Les plafonds régionaux pourraient être fixés sur la base d'une capitation modulée en fonction de caractéristiques sanitaires et démographiques. Ces initiatives devraient être complétées par des mesures plus énergiques ayant pour but de presser les hôpitaux de coopérer ou de fusionner afin d'améliorer leur rapport coût-efficacité.

À titre de mesure complémentaire, on pourrait permettre une substitution entre systèmes de financement, par exemple avec la mise en place d'un système d'équivalences de points entre les groupes homogènes de malades (GHM), les services ambulatoires et les services de traitement des maladies chroniques. Le principal objectif de cette mesure serait de donner aux hôpitaux le sentiment qu'ils peuvent organiser plus librement leurs activités de traitement. Cette initiative aiderait aussi les hôpitaux à ajuster leurs effectifs en fonction de leurs besoins. De plus, les traitements seraient choisis en fonction de paramètres médicaux économiquement viables et ne refléteraient plus le seul souci d'accumuler des points de remboursement.

Parallèlement, les différents hôpitaux pourraient se voir accorder plus de latitude pour la gestion des ressources et être davantage incités à améliorer leur efficacité. La responsabilité des propriétaires et des gestionnaires en matière de déficits et de dettes doit être accrue pour mieux correspondre aux obligations de service. Une telle réforme ouvrirait la voie à une meilleure maîtrise des décisions d'investissement, grâce à une réduction des interventions politiques apparemment courantes sur le plan des dépenses d'équipement et à une meilleure coordination entre les dépenses en capital et la prestation de services. En outre, ce régime laisserait plus de latitude pour la fixation des rémunérations et les contrats de travail, permettant un plus large recours à des contrats liés aux performances. En conséquence, il serait plus aisé de remédier aux problèmes posés par les déséquilibres actuels dans la structure des effectifs hospitaliers. Par exemple, il serait plus facile de réduire le nombre de spécialistes et de renforcer le personnel infirmier dans le contexte d'un raccourcissement de la durée moyenne des hospitalisations et d'une réduction du nombre de lits dans les services de soins aigus. Enfin, une plus grande autonomie des hôpitaux faciliterait l'utilisation de pratiques comptables plus rigoureuses et plus transparentes. L'expérience d'autres pays de l'OCDE révèle que l'autonomisation des hôpitaux a aussi un impact positif sur leur efficacité, car elle appelle l'attention de leurs dirigeants sur la qualité des services. Au total, cette stratégie contribuerait à une allocation plus uniforme des services hospitaliers.

Pour assurer la compatibilité du choix des traitements en fonction des besoins et de structures plus rationnelles sur le plan des équipements, il faut aussi modifier les dispositions qui régissent actuellement les dépenses en capital. Il serait par exemple possible de laisser les nouvelles infrastructures sous la responsabilité du ministère de la Santé ou des collectivités territoriales tout en donnant aux dirigeants des hôpitaux la maîtrise des coûts d'amortissement et des achats d'équipement. Par exemple, les coûts d'amortissement pourraient être pris en compte dans la rémunération fixée par voie de contrat entre acheteur et fournisseur, étant entendu que cette partie de la rémunération serait placée dans des fonds spéciaux qui ne pourraient servir qu'à l'achat d'équipements. En principe, une telle mesure devrait aussi inciter les dirigeants des hôpitaux à prendre de meilleures décisions en cas d'arbitrage entre des équipements standard et des équipements de pointe; cet aspect de la gestion des hôpitaux est jugé particulièrement défaillant à l'heure actuelle. Une plus grande responsabilisation des prestataires de services dans les achats d'équipements contribuerait aussi à élargir la gamme de fournisseurs et à garantir l'achat des équipements à des prix compétitifs.

Parmi les initiatives récentes, on peut citer la mise en place, à titre expérimental, de réseaux de soins coordonnés. Cependant, il semblerait prématuré de décider, sur la base de cette expérience, de mettre un terme au système de points dans un proche avenir. Dans les réseaux de soins coordonnés, les prestataires de services sont fortement incités à améliorer globalement leur efficacité car ils peuvent se partager les crédits budgétaires éventuellement inutilisés (encadré 3.3). Cependant, l'expérience révèle que les principales capacités nécessaires au bon fonctionnement des réseaux de soins sont encore insuffisamment développées en Hongrie<sup>10</sup>. En particulier, le système informatique servant à gérer les réseaux de soins coordonnés fonctionne déjà à pleine capacité et des investissements importants seraient nécessaires pour permettre à un plus grand nombre d'agents administratifs d'acquérir les qualifications requises pour gérer ces réseaux. Ces coûts sont difficiles à estimer avec précision, mais la mise en place de réseaux de soins à une grande échelle ferait vraisemblablement passer les coûts administratifs de l'ACAM largement au-delà du chiffre actuel de 2 % du montant total des coûts d'exploitation. En conséquence, le développement des réseaux de soins devra être progressif, de manière à permettre de dégager suffisamment d'économies pour que les prestataires de soins coordonnés puissent recevoir une compensation en échange des gains d'efficacité qu'ils auront réalisés. Il semble donc que les autorités aient eu raison de décider en 2005 de ralentir temporairement la mise en place du système de soins coordonnés.

Cependant, le développement à long terme des réseaux de soins coordonnés ne signifie pas nécessairement que le système à acheteur unique, financé sur fonds publics, doive être abandonné. Une stratégie consistant à faire appel à de multiples prestataires (par exemple sur une base régionale), parallèlement à la mise en place de réseaux de soins, est à l'étude. Cela étant, l'expérience internationale donne à penser qu'il faudrait surtout essayer d'améliorer l'efficacité de l'acheteur unique. Celui-ci peut utiliser son pouvoir de monopsonne pour surveiller étroitement les services fournis et, en s'appuyant sur des études comparatives, obliger les prestataires à suivre les meilleures pratiques. *A priori*, rien ne permet de penser que l'ACAM ne parviendra pas à assumer ces fonctions de façon efficace, à condition que ses attributions soient plus claires (voir plus loin) et que ses agents soient incités à privilégier les résultats. La mise au point récente d'une nouvelle base de données sur les hôpitaux par l'ACAM va dans la bonne direction; elle permettra d'améliorer la capacité de l'ACAM à élaborer des indicateurs de qualité, à identifier les meilleures pratiques et à inciter les hôpitaux à les adopter progressivement.

### Encadré 3.4. Les réseaux de soins en Hongrie

Un projet pilote de réseaux de soins, s'inspirant du modèle britannique de *Fund Holding* et du système américain de *Managed Care*, a été lancé en 1998. Dix-huit groupes de soins coordonnés ont été créés depuis, offrant des soins de santé à plus de 2 millions de personnes (environ 20 % de la population). Semblables aux dispositifs qui existent dans d'autres pays, ces groupes donnent aux prestataires de soins de santé la possibilité de s'organiser sur le plan géographique, en assumant la responsabilité de tout l'éventail des soins pour un groupe d'environ 200 000 résidents. Les prestataires susceptibles de devenir un « organisme de coordination des soins » peuvent être des hôpitaux ou des polycliniques, ou encore un groupe de médecins traitants. Par exemple, lorsque le coordonnateur est un hôpital ou une polyclinique, il doit passer contrat avec les généralistes, dont la clientèle représente la population couverte par l'organisme de coordination.

Sur le plan financier, le budget du coordonnateur est défini en fonction de la population couverte plutôt que de l'étendue des services fournis, comme dans un système de GHM classique. En outre, le coordonnateur peut utiliser les excédents comme bon lui semble, par exemple pour financer des rémunérations ou des investissements, ce qui l'incite à rechercher un maximum d'efficacité dans ses propres activités et chez les prestataires avec lesquels il passe des contrats. Comme ailleurs, l'un des principaux objectifs de la mise en place de réseaux de soins est d'engendrer des gains d'efficacité par une meilleure coordination des soins primaires et secondaires, grâce notamment à un « filtrage » plus efficace par les médecins.

### Éviter l'utilisation non économique des services hospitaliers

Les patients ont tendance à consulter directement un spécialiste à l'hôpital, alors que dans nombre de cas un traitement moins coûteux et plus efficace pourra leur être dispensé au niveau primaire du système. *Un renforcement de la fonction de « filtrage » assurée par les généralistes contribuerait à réduire la prédominance des soins hospitaliers.* Il faut se féliciter des mesures qui ont été prises dans le passé pour améliorer ce processus, notamment le fait d'avoir subordonné la consultation de certaines catégories de spécialistes à la consultation préalable d'un généraliste à des fins d'orientation. Cependant, la liste des dérogations à cette règle est encore longue et l'on pourrait la réduire tout en infligeant des sanctions plus lourdes aux généralistes qui ne respecteraient pas les dispositions en vigueur.

*Par ailleurs, les mécanismes destinés à empêcher les hospitalisations évitables ne sont pas très efficaces. Bien que quelques modifications financières et contractuelles aient déjà été apportées et que d'autres soient prévues, les contrôles effectués par l'ACAM se bornent toujours pour l'essentiel à veiller au respect des critères formels de notification. Il importe de mieux définir les attributions de l'ACAM afin d'assurer un choix judicieux entre hospitalisation et traitement ambulatoire.* Des problèmes pourraient se poser du fait que les fonctions d'assurance de la qualité sont partagées entre l'ACAM et le Service national de la santé publique et des médecins hygiénistes, et que la répartition des compétences est mal définie. En outre, le personnel de ces institutions chargé d'examiner la qualité et l'efficacité des décisions médicales est peu incité à s'investir mais pourrait l'être davantage s'il était rémunéré en fonction de ses performances. Depuis quelques temps, le gouvernement encourage la création de conseils régionaux de la santé, mais les missions de ceux-ci, de même que le partage des responsabilités avec l'ACAM, ne sont pas bien définies. Les conseils pourraient aussi être

chargés de promouvoir de nouvelles formes de coopération entre petits hôpitaux situés dans des localités voisines, coopération qui a été relativement limitée jusqu'ici. Une plus grande coopération faciliterait aussi la transformation, tout à fait nécessaire, de petits hôpitaux locaux en centres de long séjour.

*Une promotion plus vigoureuse de modes de vie plus sains contribuerait à terme à contenir les coûts des traitements lourds, ainsi qu'à améliorer l'espérance de vie. Il faudrait mettre au point des programmes de sensibilisation plus expressément ciblés sur les familles, les personnes âgées et les enfants. L'expérience des autres pays donne à penser que les généralistes et les professionnels de la santé publique pourraient jouer un rôle d'information important à cet égard.*

### **Réduire la prescription de médicaments**

*En sensibilisant davantage les généralistes et les praticiens au coût des traitements qu'ils prescrivent, il serait sans doute possible de réduire le volume relativement important de médicaments prescrits. Il faut s'employer à élaborer des directives pour une utilisation économiquement efficace des médicaments et à améliorer les pratiques des généralistes et des praticiens en matière de prescription. En particulier, il faudrait envisager de mettre en place un système informatique plus efficace pour identifier les cas de surprescription. Un système informatique plus performant pourrait aussi être utilisé pour identifier les meilleures pratiques et les diffuser. Surtout, les autorités devraient résister aux pressions tendant à déplaçonner les transferts au profit des sociétés pharmaceutiques. Au contraire, ces plafonds devraient être maintenus au-delà de 2006, et renforcés au cas où la progression des dépenses serait plus prononcée que prévu. En outre, les autorités doivent aussi maintenir leur contact actuel avec les laboratoires pharmaceutiques de façon à pouvoir résister aux pressions visant à déplaçonner les transferts publics. En particulier, il faudrait envisager de recourir plus largement à des médicaments peu coûteux.*

### **Notes**

1. Voir OCDE (2004) pour un examen plus complet des systèmes de soins de santé dans les pays de l'OCDE. S'appuyant sur l'expérience des différents pays et sur de nouvelles données concernant les différences entre pays, cette étude présente également une feuille de route actuelle pour l'amélioration des performances.
2. Voir Orosz et Burns (2000) et Gaál (2004).
3. Voir aussi Boncz, Nagy, Sebestyén et Krösi (2004).
4. Voir Rethelyi, Miskovits et Szocska (2002).
5. Voir OCDE (2005a).
6. En outre, cette situation accentue la tendance à verser des « gratifications » dans la mesure où les familles estiment devoir donner davantage d'argent aux spécialistes pour qu'ils permettent à leur parent âgé de séjourner plus longtemps à l'hôpital. Voir Kornai (2000) pour un examen plus général du phénomène des « gratifications ».
7. Il faut noter cependant que si le graphique 3.4 dénote surtout la capacité d'offre de services du système de santé, les disparités qu'il souligne peuvent aussi refléter des différences concernant la situation de la demande.
8. Pour une analyse de fond, voir Gulácsi, Dávid et Dózsa (2002).
9. Voir, à ce propos, Bains et Oxley (2005) et OCDE (2005b) pour une analyse comparative des sources de pressions liées au vieillissement suivant les pays.
10. Voir Mihályi (2004) pour une analyse de l'expérience de la Hongrie dans le domaine des réseaux de soins.

### **Bibliographie**

- Bains, M. et H. Oxley (2005), « Ageing-related Spending Projections for Health and Long-term Care », *Vers des systèmes de santé plus performants : Le projet de l'OCDE sur la santé, Études thématiques*, OCDE, Paris (à paraître).
- Boncz, I., J. Nagy, A. Sebestyén, L. Krösi (2004), « Financing of Health Care Services in Hungary », *European Journal of Health Economics*, 5(3), pp. 252-258.
- Gaál, P. (2004), *Health Care Systems in Transition: Hungary*, OMS, Bureau régional de l'Europe pour le compte de l'Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé, Copenhague.
- Gulacsi, L., T. Dávid, C. Dózsa (2002), « Pricing and Reimbursement of Drugs and Medical Devices in Hungary », *European Journal of Health Economics*, 3(4), pp. 271-278.
- Kornai, J. (2000), « Hidden in an Envelope: Gratitude Payments to Medical Doctors in Hungary », *Mélange en l'honneur de George Soros*.
- Mihályi, P. (2004), « HMO Experiment in Hungary – A Unique Road to Healthcare Reform », disponible à l'adresse <http://papers.ssrn.com/>.
- OCDE (2004), *Le projet de l'OCDE sur la santé : Vers des systèmes de santé plus performants*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Eco-Santé OCDE 2005*, OCDE, Paris (à paraître).
- OCDE (2005b), *Long-term Care Policies for Older People*, Paris (à paraître).
- Orosz, E. et A. Burns (2000), « The Healthcare System in Hungary », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 241, OCDE, Paris.
- Réthelyim J., E. Miskvits et M.K. Szócska (2002), « Organisational Reform in the Hungarian Hospital Sector », *Health, Nutrition and Population (HNP) Discussion Paper*, Banque mondiale.

## ANNEXE 3.A1

## *Actions proposées dans le programme des Cent mesures – soins de santé*

Ainsi qu'on l'a vu au premier chapitre, en avril 2005, dans le cadre du programme dit des Cent mesures, le gouvernement a commencé d'annoncer un grand nombre de réformes structurelles. Cette annexe présente les actions proposées dans le domaine des soins de santé, à partir des informations disponibles fournies par le ministère des Finances à la mi-juin 2005.

### **Pour une intervention plus rapide des services d'urgence**

1. Des salles d'urgence et des services d'urgence centraux seront mis en place dans les régions où ces services sont insuffisants à l'heure actuelle.
2. Des bases d'hélicoptères seront construites. Leur emplacement sera choisi de façon que les services d'urgence couvrent l'ensemble du pays.
3. Acquisition prévue de 40 ambulances de soins intensifs et de 80 ambulances dotées de dispositifs spécialisés de réanimation. L'équipement des services d'urgence sera modernisé.

### **Lancement d'un programme de lutte contre le cancer**

4. Un programme national anti-cancer sera lancé cette année, avec une généralisation des tests de dépistage.
5. Les équipements de radiothérapie des centres d'oncologie des régions et des comtés seront modernisés et un centre régional d'oncologie sera mis en chantier en Hongrie occidentale.
6. Tous les patients atteints du cancer seront traités dans des établissements thérapeutiques qualifiés, y compris ceux qui habitent dans des régions excentrées.

### **Soins primaires et soins ambulatoires spécialisés**

7. Le financement du système de santé sera assoupli. Il est prévu notamment de mettre en relation les fonds de soins en établissements et les fonds de soins ambulatoires, qui sont actuellement séparés. Un fonds thérapeutique/prophylactique unifié sera également créé.
8. Afin d'améliorer les normes de soins primaires, on favorisera la formation de communautés de praticiens – au sein desquelles plusieurs médecins de soins primaires travaillent en coopération. Un centre d'appels unique sera créé pour les médecins de

soins primaires. Un fonds spécial sera établi pour aider les généralistes à racheter la clientèle des médecins qui approchent de la retraite. Cela contribuera à résoudre les problèmes d'interruption de la prestation de soins. Lors de la fixation des règles de rémunération à la capitation, une plus grande attention sera accordée aux différences d'état de santé entre régions et à la condition physique individuelle.

### **Prescription et consommation de médicaments**

9. Des incitations seront offertes aux médecins qui prescrivent des produits pharmaceutiques d'un prix modéré (sous réserve que les ingrédients et le médicament soient les mêmes).
10. Les règles de promotion et de publicité applicables aux produits pharmaceutiques vont être durcies. Cela permettra de réduire la consommation évitable, mais aussi d'atténuer l'intérêt que les médecins pourraient avoir à prescrire une marque particulière parmi plusieurs produits ayant des effets identiques.
11. Des efforts accrus seront déployés pour fournir des médicaments gratuits aux personnes les plus démunies.

### **Différences de traitement médical et égalité d'accès aux services de santé**

12. Un système de prescriptions professionnelles sera mis en place de façon que le fournisseur d'assurance-maladie passe contrat avec les prestataires de services qui offrent les meilleurs soins. Un suivi continu des services fournis sera également assuré.
13. Les étapes permettant aux patients d'accéder à différents niveaux de soins seront définies avec précision.

### **Système de cotisations maladie**

14. Il est prévu de mettre en place un nouveau système comptable permettant le suivi des paiements individuels.
15. L'éligibilité et les paiements feront aussi l'objet d'une surveillance plus efficace.
16. Le système de recouvrement des cotisations et des paiements en retard sera amélioré.
17. Afin d'accroître les rentrées de cotisations maladie, il est prévu de renforcer les mesures visant à contraindre les employeurs à embaucher en toute légalité.
18. On veillera à ce qu'une cotisation soit réellement acquittée pour chaque assuré.

### **Rendre le système de santé équitable**

19. Les personnes dépourvues d'assurance bénéficieront d'un éventail de services de base (soins d'urgence, services de santé publique, protection maternelle et infantile).
20. L'éventail des soins assurés auxquels chaque assuré a droit sera défini avec précision.
21. Les services en supplément seront facturés intégralement aux patients ou feront l'objet d'une assurance complémentaire ou privée.



## Chapitre 4

# Améliorer le taux d'emploi

*Le gouvernement hongrois s'attache actuellement à stimuler le faible taux d'emploi à travers une série de réformes de la fiscalité et de la protection sociale. Le présent chapitre examine tout d'abord les mesures prises récemment pour atténuer le coin fiscal sur le travail par le biais de réductions des coûts de main-d'œuvre non salariaux des employeurs et de réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En ce qui concerne la réforme de la protection sociale, les efforts faits actuellement pour réduire le nombre très important de bénéficiaires de prestations d'invalidité sont examinés, de même que les options qui s'offrent aux pouvoirs publics pour poursuivre la réforme des prestations maladie et des régimes de préretraite. Ce chapitre pose aussi la question de savoir si les réformes qui réduisent la générosité des prestations et restreignent l'accès à ces dernières devraient être compensées par des indemnités de chômage plus généreuses destinées à encourager un plus grand nombre de chômeurs à rechercher un emploi. La dernière section du chapitre examine si de nouvelles mesures peuvent être prises pour améliorer les systèmes de transport périurbains et accroître le niveau de mobilité de la main-d'œuvre entre régions.*

Les mesures déjà prises et celles mises en œuvre actuellement pour réduire les coûts de main-d'œuvre et réformer le système de protection sociale semblent porter leurs fruits, mais la situation ne s'améliore que lentement; le taux d'emploi augmente régulièrement depuis plusieurs années mais il est toujours l'un des plus bas de la zone OCDE et sa marge de progression est considérable (voir le chapitre 1).<sup>1</sup> La faiblesse du taux d'emploi est due en partie au fait que le coin fiscal sur le travail reste relativement élevé, en dépit des mesures prises pour le faire baisser. Cela affaiblit tant la demande que l'offre de main-d'œuvre et encourage également employeurs et salariés à tenter de se soustraire au coin fiscal, par exemple en ne déclarant pas des activités. Les problèmes se posant dans le système de protection sociale sont également responsables en partie du faible taux d'utilisation de la main-d'œuvre, en particulier parce qu'un grand nombre des personnes n'exerçant pas d'activité rémunérée soit reçoivent des prestations qui les éloignent du marché du travail, soit sont en préretraite. Le présent chapitre passe en revue les mesures récemment mises en œuvre par les pouvoirs publics pour s'attaquer à ces questions et il examine également le cadre d'action à définir en ce qui concerne la mobilité de la main-d'œuvre, qui est souvent considérée comme un facteur contribuant aux problèmes d'ajustement du marché du travail. Les recommandations d'action sont récapitulées dans l'encadré 4.1.

### Réduire le coin fiscal : des stratégies contestables

En dépit d'efforts constants pour réduire le coin fiscal sur le travail, en particulier pour les personnes exposées au chômage, celui-ci creuse généralement un large écart entre ce que versent les employeurs sous forme de salaires et de coûts salariaux indirects et les gains nets des salariés. Ce coin est constitué en partie par les cotisations des employeurs et des salariés aux fonds de pensions et aux caisses d'assurance-maladie et d'assurance-chômage. Les employeurs versent également une cotisation forfaitaire d'assurance-maladie et une cotisation proportionnelle pour la formation. Naturellement, les salariés acquittent aussi l'impôt sur le revenu, mais ils bénéficient de transferts monétaires. Bien que la plupart des cotisations sociales soient exprimées en pourcentage des gains bruts, comme elles sont plafonnées les taux de cotisation diminuent proportionnellement au-delà de certains niveaux de gains. Néanmoins, les coins fiscaux sont en règle générale très élevés pour les tranches de revenus moyens et supérieurs. D'ailleurs, des simulations montrent que les coins fiscaux des ménages sans enfant ayant un revenu moyen ou supérieur à la moyenne comptent toujours parmi les plus élevés de la zone OCDE (tableau 4.1).<sup>2</sup> S'agissant des personnes à faible revenu, les coins fiscaux ont enregistré une baisse encourageante, mais ils sont toujours élevés comparativement à d'autres pays. Ainsi, les calculs montrent que pour un apporteur de revenu unique dont le revenu est équivalent aux deux tiers du salaire moyen, le coin fiscal est tombé de 46 % à 42 % du total des coûts de main-d'œuvre entre 2000 et 2004. Même dans ces conditions, le coin fiscal pour ce type de ménage est le 8<sup>e</sup> plus élevé de la zone OCDE et il est supérieur de 9 points de pourcentage à la moyenne OCDE. La raison essentielle expliquant la persistance de

### Encadré 4.1. **Mesures recommandées pour améliorer le taux d'emploi**

#### **Réduire le coin fiscal**

En dépit des contraintes budgétaires qui compliquent la tâche des autorités pour procéder à de nouvelles réductions générales substantielles du coin fiscal, on procède actuellement à de nouvelles réductions. Toutefois, un meilleur ciblage et un changement d'approche seraient souhaitables, en particulier :

- La stratégie de réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques devrait être repensée. En particulier, les déductions spéciales pour les salariés devraient être supprimées et remplacées par un abattement fiscal uniforme. Bien entendu, un abattement uniforme réduirait les impôts pour toutes les catégories de revenus, mais cet effet pourrait être neutralisé par des relèvements des tranches d'imposition moins importants que ceux prévus actuellement pour 2007 et ultérieurement dans le programme des Cent mesures.
- Bien que les dispositions du programme des Cent mesures visent à améliorer la composition de l'aide à la famille dans le système d'impôts et de transferts, les autorités devraient néanmoins reconsidérer le niveau exceptionnellement élevé des aides à la famille par le biais de la fiscalité et des transferts, il existe des moyens plus efficaces d'atteindre les objectifs de politique familiale.

#### **Réformer le système de protection sociale et le régime de pensions**

Les autorités hongroises continuent à prendre des mesures pour accentuer la priorité donnée par le système de protection sociale à l'emploi. Cependant, dans certains domaines, les autorités doivent se montrer particulièrement prudentes dans l'élaboration des politiques, tandis que dans d'autres des mesures plus audacieuses sont nécessaires, notamment :

- Lors de la conception des programmes de réadaptation et d'autres mesures visant à faire revenir sur le marché du travail un plus grand nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité, les autorités devraient étudier de près les expériences menées ailleurs et se montrer prudentes pour introduire de nouvelles mesures, en particulier celles qui exigent des ressources supplémentaires. Les autorités devraient en tout état de cause continuer à durcir les procédures de sélection pour l'octroi des prestations d'invalidité.
- De nouvelles mesures devraient être prises pour limiter l'utilisation abusive des dispositions relatives aux prestations maladie qui permettent de continuer à percevoir les indemnités de maladie en étant au chômage. Les prestations devraient être alignées sur les indemnités de chômage, la prolongation discrétionnaire pendant trois mois du versement des indemnités de maladie aux chômeurs devrait être limitée et il conviendrait aussi d'envisager de nouvelles réductions de la période type de prolongation.
- Une revalorisation des indemnités de chômage dont le montant est relativement faible pourrait éventuellement compenser les effets des mesures suggérées ci-dessus. Une solution qui permettrait de préserver certains des avantages du niveau de prestations actuel tout en décourageant les demandes d'accès à d'autres prestations consisterait à octroyer des prestations relativement généreuses au départ mais à les réduire progressivement (les actions annoncées dans le programme des Cent mesures montrent que les autorités s'orientent déjà dans cette direction). Il pourrait aussi être intéressant d'allonger la durée de versement des indemnités de chômage afin d'encourager les demandeurs d'emploi à garder des liens avec le marché du travail.

**Encadré 4.1. Mesures recommandées pour améliorer le taux d'emploi (suite)**

- Bien que le dispositif d'allocation de recherche d'emploi ne semble pas fonctionner de manière satisfaisante sous sa forme actuelle, d'après ce que l'on a pu observer dans d'autres pays les mécanismes de ce type comportant des obligations réciproques peuvent donner de bons résultats et les autorités devraient chercher à déterminer quelles modifications pourraient être apportées au dispositif pour le rendre plus efficace.
- En ce qui concerne la préretraite, les autorités devraient envisager de supprimer progressivement la pension de préretraite tout en maintenant la pension de préretraite minorée, mais avec une reformulation des ajustements de pension.

**Remédier à la faible mobilité de la main-d'œuvre**

Les disparités des taux d'emploi d'une région à l'autre sont importantes. Les mécanismes du marché devraient naturellement atténuer ces différences avec le temps, mais les politiques mises en œuvre influent aussi sur la mobilité de la main-d'œuvre au niveau régional comme à l'échelle locale :

- En ce qui concerne les infrastructures des transports, la construction d'autoroutes mobilise l'attention des pouvoirs publics, mais les améliorations apportées aux réseaux de transport urbain ont été assez limitées. Les autorités devraient envisager de recourir à des structures alternatives qui articulent mieux responsabilités, administration et financement.
- Les autorités devraient examiner s'il existe des obstacles au développement des marchés de logements locatifs à bas coûts dans les régions en forte croissance.

coins fiscaux élevés est que les contraintes budgétaires limitent les possibilités qu'ont les autorités de procéder à des réductions d'impôts générales et substantielles, et il en sera ainsi tant que les dépenses publiques n'auront pas été sensiblement réduites, même si des mesures efficaces d'élargissement de l'assiette fiscale pourraient aussi, dans une certaine mesure, financer des réductions des taux d'imposition.

Les mesures les plus importantes prises par le gouvernement en place pour réduire le coin fiscal pour les employeurs ont été les suivantes :

- La suppression progressive de la cotisation forfaitaire d'assurance-maladie versée par les employeurs. Le montant de cette cotisation étant fixe pour chaque salarié, elle a ajouté un élément de dégressivité au coin fiscal – de sorte que les coins exprimés en pourcentage du salaire sont plus importants pour les faibles niveaux de gains. Dans le passé, cette cotisation a été un facteur décourageant l'emploi à temps partiel. On a commencé à l'éliminer progressivement en 2003, et l'année dernière elle avait été supprimée pour les travailleurs à temps partiels en congé parental et les chômeurs de longue durée de plus de 50 ans qui reprennent un emploi<sup>3</sup>. Cette année, son montant a été abaissé pour tous les salariés de 1 500 à 1 950 forints (ce qui représente 3.5 % environ du salaire minimum) et en 2006 elle aura été complètement éliminée.
- Des réductions ciblées des cotisations sociales des employeurs. À partir de cette année, les employeurs peuvent obtenir des remboursements jusqu'à concurrence de la moitié du taux des cotisations sociales (14.5 % au lieu de 29 %) aux fonds de pensions et aux caisses d'assurance-maladie et d'assurance chômage lorsqu'ils embauchent trois types de salariés : des jeunes demandeurs d'emploi, des personnes qui reprennent leur travail

Tableau 4.1. Coins fiscaux totaux en Hongrie<sup>1</sup>

	Valeur du coin fiscal		<i>dont :</i>		Rang de la Hongrie <sup>2</sup>		Moyenne des pays		Différence avec la Hongrie	
	2000	2004	Composante salariale y compris transferts monétaires	Variation du coin total 2000 à 2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Type de ménage										
Célibataire, 167 % du salaire moyen, pas d'enfants	56	56	40	-0.6	3	3	42	41	15	14
Célibataire, 100 % du salaire moyen, pas d'enfants	50	46	26	-3.8	3	5	37	37	13	9
Célibataire, 67 % du salaire moyen, pas d'enfants	46	42	19	-4.7	4	8	33	33	13	9
Couple marié, deux apporteurs de revenu, l'un 100 %, l'autre 33 % du salaire moyen, pas d'enfants	48	44	23	-3.4	3	4	34	34	13	11
Couple marié, deux apporteurs de revenu, l'un 100 %, l'autre 67 % du salaire moyen, 2 enfants	39	35	11	-4.0	10	12	32	31	8	4
Couple marié, deux apporteurs de revenu, l'un 100 %, l'autre 33 % du salaire moyen, 2 enfants	37	33	7	-3.1	10	14	29	29	7	5
Couple marié, un apporteur de revenu, 100 % du salaire moyen, 2 enfants	35	31	6	-3.7	10	12	27	27	8	5
Célibataire, 67 % du salaire moyen, 2 enfants	22	22	-8	-0.1	12	13	18	17	5	5

1. Y compris les transferts monétaires aux ménages.

2. Par exemple, le chiffre 3 signifie que la Hongrie a le 3<sup>e</sup> coin fiscal le plus élevé parmi les pays de l'OCDE disponibles pour comparaison.

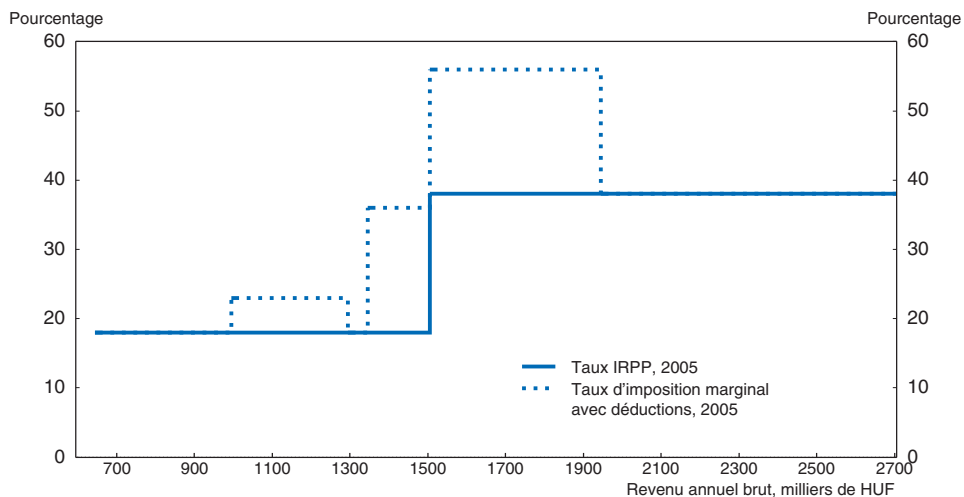
Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires* (2004).

après un congé parental et des chômeurs de longue durée de plus de 50 ans<sup>4</sup>. Les remboursements sont plafonnés à des niveaux relativement bas, ce qui limite les pertes sèches dues au fait que certains employeurs obtiennent des allègements pour des salariés qu'ils auraient de toute façon employés (par exemple, des professionnels hautement qualifiés reprenant le travail après s'être occupés de leurs enfants). Des propositions pour un nouvel allègement des cotisations de sécurité sociale des employeurs ont été esquissées dans le programme des Cent mesures (annexe 4.A1).

Pour les salariés, il a été procédé à des réductions de l'impôt sur le revenu tant pour les groupes à faible revenu que pour ceux à revenu élevé et de nouvelles réductions sont actuellement proposées (voir l'annexe 4.A1). Pour les revenus les plus bas, deux déductions spéciales font que les travailleurs qui touchent le salaire minimum ne paient aucun impôt<sup>5</sup>. Ces abattements réduisent aussi l'imposition du revenu salarié au-delà du salaire minimum (jusqu'à concurrence de 1.94 million de forints de salaire brut annuel). Toutefois, les barèmes de réduction progressive des déductions alourdissent nettement les taux d'imposition marginaux pour nombre de ménages, les portant souvent bien au-dessus du taux supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (graphique 4.1).

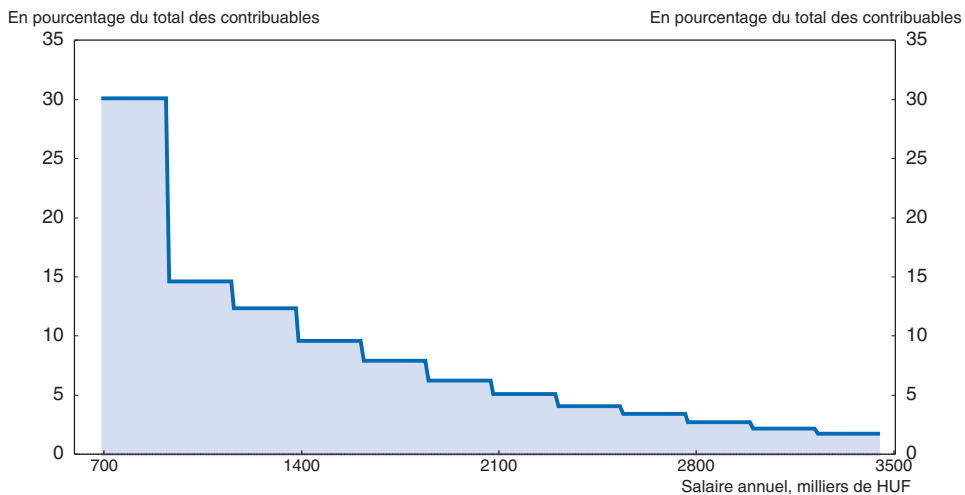
Des réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont également été opérées pour les tranches de revenus moyens et supérieurs. En 2005, le nombre de taux du barème de l'impôt sur le revenu a été ramené de trois à deux, le taux de 26 % ayant été supprimé. Cette mesure, jointe aux modifications des tranches, a eu pour effet de diminuer l'impôt pour une forte proportion de ménages (tous ceux ayant un revenu supérieur à 0.8 million de forints, voir graphique 4.2) mais ce sont les tranches de revenus moyens et supérieurs qui ont été les plus avantagées par cette mesure<sup>6</sup>. Ce changement va coûter très cher à l'État – selon les estimations du budget 2005, le coût sera de 100 milliards de forints environ, soit près de ½ point du PIB. Là encore, si le principe d'une réduction de l'impôt apparaît sain, on peut s'interroger sur l'opportunité de réductions aussi importantes de l'impôt pour les tranches de revenus moyens et supérieurs.

Graphique 4.1. **Incidence de l'abattement salariés sur les taux d'imposition marginaux<sup>1</sup>**



1. Le calcul concerne un ménage à un seul salaire, sans autres déductions fiscales. Pour plus de détails, voir le corps du texte.

Source : Ministère des Finances.

Graphique 4.2. **Distribution du revenu imposable**<sup>1</sup>

1. Seul le revenu imposable supérieur au salaire minimum taxable est pris en compte dans les calculs.

Source : Estimation de l'OCDE à partir des chiffres des recettes fiscales pour 2004 communiqués par les autorités hongroises.

La stratégie des pouvoirs publics concernant les réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques devrait être repensée. Une meilleure approche consisterait à modifier uniquement les paramètres du barème de l'IRPP et, compte tenu des problèmes budgétaires, de viser des réductions plus faibles des recettes totales de cet impôt. En particulier, le système d'abattements spéciaux pour les salariés pourrait être supprimé et remplacé par un abattement fiscal uniforme (autrement dit, un taux d'imposition zéro effectif jusqu'à un certain niveau de revenu) pour obtenir les mêmes effets que ceux produits par le dispositif de déductions en vigueur. Un abattement uniforme réduirait bien entendu les impôts de tous les groupes de revenu, mais cet effet pourrait être compensé par des relèvements des tranches d'imposition moins importants que ceux actuellement proposés pour 2007 et ultérieurement dans le cadre du programme des Cent mesures (voir l'annexe 4.A1)<sup>7</sup>.

En outre, bien que la politique familiale réponde à des objectifs compréhensibles (par exemple, relever le faible taux de natalité) et soit un domaine sensible, les autorités devraient réexaminer le niveau exceptionnellement élevé de soutien dispensé par le biais de la fiscalité et des transferts – il y a sans doute des moyens plus efficaces d'atteindre les objectifs de la politique familiale. Le tableau 4.1 illustre les conditions favorables dont bénéficient les familles; l'écart entre les coins fiscaux (à l'inclusion des transferts monétaires) des ménages avec enfants et sans enfants dans les simulations est très important comparativement aux autres pays. Cela tendrait à indiquer que des réductions sont possibles et qu'il y a peut-être des moyens plus efficaces de réaliser les objectifs de la politique familiale. Les économies rendues possibles par de telles mesures pourraient, par exemple, servir à financer des réductions générales de la fiscalité. Bien qu'il n'y ait pas encore d'initiatives prévues dans ce sens, le programme des Cent mesures renferme des propositions qui amélioreront la structure de l'aide à la famille par le biais de la fiscalité et des transferts. Il est prévu de supprimer les abattements et de fournir l'aide à la famille par le seul biais des prestations, ce qui supprimera le caractère progressif de l'aide inhérent aux abattements fiscaux (voir l'annexe 4.A1).

## Une réflexion plus approfondie sur les réformes des systèmes de protection sociale et de préretraite est nécessaire

Les systèmes de protection sociale et de pensions contribuent aussi à la faiblesse du taux d'emploi. En particulier, les possibilités d'accès à une pension d'invalidité ou de préretraite ont largement contribué à grossir les rangs des personnes qui se sont retirées du marché du travail<sup>8</sup>. De fait, il apparaît que le nombre de bénéficiaires de ces programmes est au moins deux fois plus élevé que celui de bénéficiaires des indemnités de chômage ou de l'aide sociale de base (tableau 4.2). Eu égard aux problèmes que pose la répartition des bénéficiaires entre les différents dispositifs d'aide, un processus de réforme simultanée des dispositifs d'indemnisation du chômage et d'aide sociale est engagé. Les réformes de l'indemnisation du chômage visent globalement à accroître les capacités à occuper un emploi ainsi que les incitations à rechercher un emploi, tandis que les réformes de l'aide sociale sont axées sur les mesures d'activation. Ce processus de réforme a surtout débouché sur la poursuite des efforts en vue de limiter le nombre de pensions d'invalidité octroyées, de relever l'âge de la retraite et de combattre l'utilisation abusive des dispositions spéciales qui permettent aux chômeurs de toucher des prestations maladie.

### **Le nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité reste très élevé**

La principale prestation d'invalidité est une pension permanente. Cette prestation s'apparente d'ailleurs étroitement à la composante répartition du système de retraite. Par exemple, le montant de la prestation est établi d'après le nombre d'années de cotisations au système de retraite. En outre, les titulaires d'une pension d'invalidité avant l'âge de la retraite continuent de percevoir cette prestation une fois qu'ils sont à la retraite, au lieu de toucher la pension normale<sup>9</sup>. Le taux de remplacement de cette prestation est aussi *grosso modo* équivalent à celui de la pension servie par le régime par répartition, autrement dit entre 50 et 60 % des gains antérieurs. Le montant de la prestation est plafonné, mais à un niveau relativement élevé comparativement aux indemnités de chômage. En outre, il existe un revenu minimum garanti qui supporte bien la comparaison avec la prestation servie par la sécurité sociale, qui est la seule autre source d'aide sociale de longue durée (tableau 4.2).

Le nombre de bénéficiaires de prestations a augmenté dans d'énormes proportions ces dix dernières années et les comparaisons internationales confirment que la Hongrie fait partie du groupe de pays de l'OCDE confrontés à de sérieux problèmes dans ce domaine (graphique 4.3). Depuis le début des années 90, le nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité n'ayant pas encore atteint l'âge normal de la retraite est passé de 250 000 à plus de 450 000, ce qui équivaut à plus de 10 % de la population d'âge actif. D'ailleurs, il est courant que les personnes n'ayant pas d'activité rémunérée bénéficient de cette prestation dès l'âge de 40 ans (graphiques 4.4 et 4.5). De plus, on dénombre environ 350 000 allocataires qui ont dépassé l'âge de la retraite, ce qui a des conséquences particulières pour le système de pension de vieillesse (voir encadré 4.3).

Comme on l'observe dans d'autres pays où les bénéficiaires de prestations d'invalidité sont très nombreux, il est évident qu'un groupe beaucoup plus large que celui visé au départ a fini par bénéficier d'une aide sociale, parce que les conditions d'attribution étaient trop souples ou ont été appliquées avec trop de laxisme. Un signe révélateur du fait que la pension d'invalidité est devenue une forme largement acceptée d'aide sociale est la corrélation étroite entre la participation au régime d'invalidité et les taux de chômage dans



Tableau 4.2. Principales caractéristiques des programmes les plus courants intéressant les adultes d'âge actif

Programme	Principaux critères d'éligibilité	Durée maximale de la prestation	Montant de la prestation	Nombre d'allocataires (données estimatives les plus récentes, en milliers) <sup>1</sup>
<b>Chômage et invalidité</b> Prestation d'invalidité	Contrôle médical par un médecin de la Caisse nationale d'assurance maladie.	Indéfinie.	Entre 50 et 60 % des gains antérieurs, les modalités de calcul étant similaires à celles de la pension par répartition. Il existe un plancher, égal au montant du minimum vieillesse. Le plafond est relativement élevé, près du triple du salaire moyen, à cause du plafonnement des cotisations.	460
Retraite anticipée	En fonction du nombre d'années de cotisation à la retraite par répartition et de l'âge. Les personnes âgées de 55 ans et plus sont éligibles.	Jusqu'à 5 ans avant la retraite.	Pension intégrale ou pension réduite en permanence, suivant le dispositif.	150
Prestation d'assurance-chômage	Au moins 200 jours d'activité assurée au cours des quatre années précédant la perte d'emploi.	9 mois.	65 % du salaire nominal antérieur mais avec un plafond relativement bas, à 180 % de la pension minimum (soit environ 44 500 HUF par mois en 2005). Il existe un plancher égal à 90 % de la pension minimum (soit 22 230 HUF en 2005).	100-130
Indemnité de maladie (extension dans la période de chômage)	Applicable dès lors que la personne touche l'indemnité de maladie au moins trois jours avant de perdre son emploi.	3 mois avec extension possible à 6 mois.	Normalement 70 % du salaire moyen antérieur mais pas de plafond.	80
Aide sociale	Soutien général du revenu, avec critère de ressources pour les travailleurs d'âge très actif. Les travailleurs d'âge très actif refusant une offre d'emploi 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, plafonnée à 70 % du minimum vieillesse, soit environ 17 000 HUF par mois.	110-125
<i>Pour mémoire</i>	Revenus et salaires (HUF par mois), 2005		Nombre de sans-emploi (milliers) <sup>2</sup> :	
	Montant minimum de la pension de vieillesse	24 700	20 à 64 ans	2 300
	Salaire minimum	57 000	55 à 64 ans	830
	Salaire net moyen (estimation)	100 000	Chômeurs recensés (estimation) :	350
	Salaire brut moyen (estimation)	150 000	Enquête sur la population active, chômeurs :	250
			Enquête sur la population active, actifs :	3 900

1. Bénéficiaires de pensions d'invalidité, nombre d'allocataires au-dessous de l'âge de la retraite, chiffres 2004 (ministère des Finances).

- Les bénéficiaires de prestations de retraite anticipée sont ceux qui perçoivent la pension de retraite anticipée et la pension de retraite anticipée à taux réduit, à quoi s'ajoute un petit nombre de bénéficiaires d'un programme de préretraite financé par l'employeur et d'un programme spécial pour les mineurs (ministère des Finances).
- La fourchette d'estimation du nombre des bénéficiaires de l'assurance chômage repose sur des données trimestrielles comprises entre T4 2003 et T3 2004 (Office central de statistique, Rapport statistique).
- Le nombre des bénéficiaires de l'indemnité maladie correspond au nombre de bénéficiaires de la prestation de maladie liée aux gains qui se trouvent au chômage.

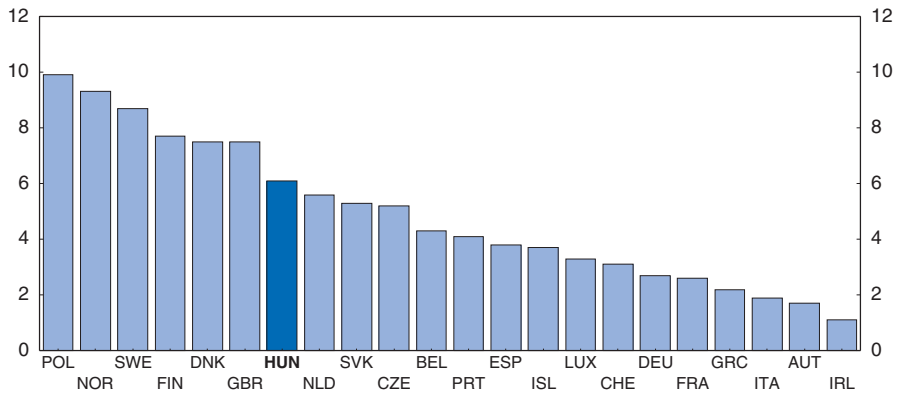
Pour le nombre d'allocataires de l'aide sociale ordinaire, la source est la même que pour les bénéficiaires de l'assurance chômage.

2. Données 2003 ; Source : OCDE.

Source : Ministère des Finances; Office central de statistique, Rapport statistique; OCDE.

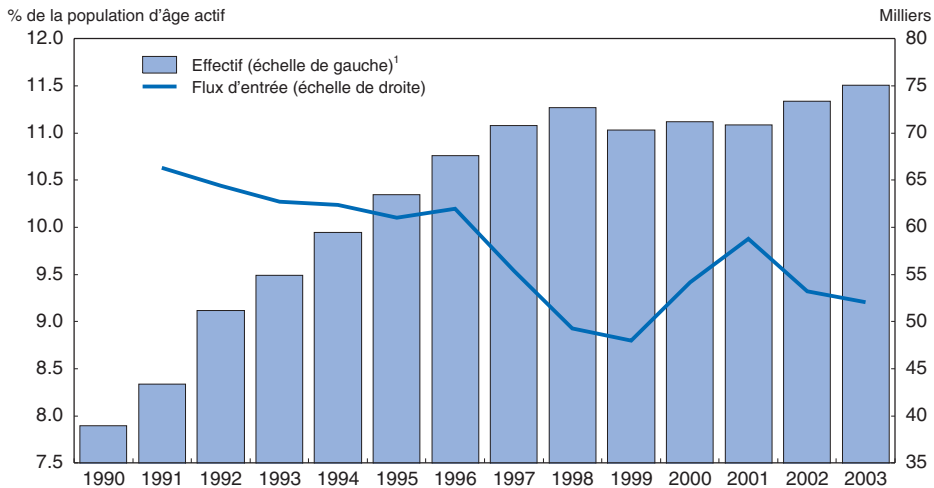
Graphique 4.3. **Inactivité pour maladie ou invalidité<sup>1</sup>**

En pourcentage de la population d'âge actif, 2003



1. Ces données sont tirées des réponses à l'Enquête européenne sur la population active. Elles ne sont donc pas comparables aux données sur le nombre des bénéficiaires de prestations d'invalidité ou de maladie. La population active est la population âgée de 25 à 64 ans.

Source : Enquête européenne sur la population active.

Graphique 4.4. **Effectifs de bénéficiaires et flux d'entrée dans le régime d'invalidité**

1. Effectif cumulé au début de chaque année.

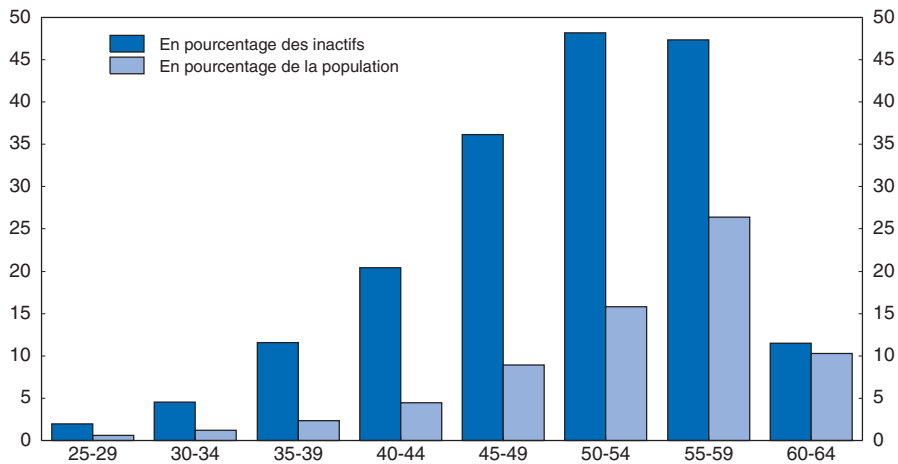
Source : Ministère des Finances et Office central de statistique.

toutes les régions, ce qui donne à penser que les individus cherchent à obtenir une prestation d'invalidité pour s'assurer un revenu lorsqu'ils sont sans travail. D'un point de vue économique, le principal problème est que, parmi la masse des bénéficiaires de prestations d'invalidité, il y a presque certainement beaucoup de personnes qui ont au moins une capacité de travail partielle, mais ne sont ni poussées ni encouragées à revenir sur le marché du travail.

La mesure la plus récente prise pour contenir les flux d'entrée a consisté à rationaliser les critères médicaux régissant l'attribution. Une nouvelle série de critères a été élaborée et

Graphique 4.5. Répartition par âge des bénéficiaires de prestations d'invalidité

2003



Source : Ministère des Finances.

elle est actuellement communiquée aux médecins de la caisse d'assurance-maladie. Les nouveaux critères visent en premier lieu à mettre en place un système qui tienne davantage compte des capacités résiduelles et qui encourage la réinsertion dans la population active. Ces efforts sont certes positifs, mais des initiatives du même genre dans d'autres pays n'ont pas encore abouti aux résultats attendus. Par exemple, l'Australie et les États-Unis se sont surtout attachés à faire augmenter les flux de sortie par le biais d'incitations économiques, mais les taux de sortie restent faibles et ils sont du même ordre que ceux des pays germaniques et scandinaves qui ont davantage cherché à freiner les flux d'entrée dans le régime d'invalidité à titre permanent<sup>10</sup>. Dans certains pays, les autorités ont réussi à radier des personnes des listes des bénéficiaires en réévaluant selon des critères stricts leur taux d'invalidité, comme cela a été fait aux Pays-Bas au milieu des années 90. Toutefois, il faut s'attendre à ce que de telles mesures soient difficiles à faire accepter du point de vue politique. Pour résumer, *au moment de la préparation de programmes de réadaptation et d'autres programmes destinés à faire revenir dans l'emploi un plus grand nombre de personnes bénéficiant actuellement de prestations d'invalidité, les autorités devraient étudier de près ce qui se fait ailleurs et se montrer prudentes avant d'introduire de nouvelles mesures, en particulier celles qui exigent des ressources supplémentaires. Un moyen plus efficace pourrait être de durcir encore les procédures de sélection des demandeurs de prestations d'invalidité.* Les autorités doivent garder à l'esprit que certaines mesures sont déjà en cours d'application et qu'il conviendrait d'évaluer leurs effets avant de prendre de nouvelles initiatives.

Ces dernières années, les autorités hongroises se sont surtout efforcées de maîtriser les flux d'entrée dans le régime d'invalidité en modifiant le système d'évaluation. Un aspect positif du système aujourd'hui en vigueur est que l'évaluation médicale est faite par des médecins employés par l'administration de la caisse nationale d'assurance-maladie – et non, comme c'est le cas dans d'autres pays, par un médecin généraliste choisi par la personne qui demande la prestation. Depuis 2001, le nombre de nouveaux bénéficiaires montre des signes encourageants de tassement, mais il est trop tôt pour dire s'il s'agit là de l'amorce d'une tendance durable (graphique 4.4).

#### Encadré 4.2. Réforme de la pension de vieillesse (suite)

Les dispositions régissant actuellement les pensions d'invalidité pourraient donner lieu à un basculement du second pilier au système par répartition. Lorsqu'ils deviennent éligibles à la prestation d'invalidité, les travailleurs d'âge actif peuvent, au moment où ils atteignent l'âge de la retraite, opter pour la pension du système à deux piliers ou pour le maintien de leur pension d'invalidité (qui équivaut à la pension à taux plein versée par le système par répartition)\*. Le risque est que, si l'on s'attend à ce que la pension versée par le système à deux piliers soit inférieure à la pension à taux plein du système par répartition, les travailleurs ne tentent d'obtenir une pension d'invalidité juste avant leur départ en retraite. À ce stade, il est difficile de savoir dans quelle mesure cela posera un réel problème, mais cette éventualité souligne l'importance d'un resserrement des critères d'accès à la pension d'invalidité, et incite également à suivre de près les comportements, en particulier si les rendements du marché sur les placements du deuxième pilier déçoivent les attentes des affiliés.

\* Les individus ne peuvent effectuer ce choix qu'une seule fois, au moment où ils deviennent éligibles à la prestation d'invalidité. Si la personne opte pour la pension d'invalidité, les fonds cumulés du deuxième pilier sont transférés du fonds de pension aux caisses de l'État.

#### **L'utilisation abusive des dispositions relatives aux prestations maladie reste possible**

Bien que les dispositions relatives aux indemnités de maladie aient été modifiées dans le sens voulu pour les travailleurs exposés au chômage, le système donne toujours lieu à des abus et une réforme plus radicale est nécessaire. Selon les règles en vigueur, les indemnités de maladie représentent généralement 70 % du salaire (sans plafond) et elles peuvent être perçues pendant une longue période après la cessation d'emploi<sup>11</sup>. Un nombre relativement important de personnes perçoivent des indemnités de maladie après avoir l'expiration de leur contrat, soit 80 000 environ alors que le nombre de bénéficiaires d'indemnités de chômage ne dépasse pas 130 000 environ (tableau 4.2), ce qui donne à penser que ces dispositions sont trop généreuses. Bien que, comme c'est généralement le cas ailleurs, un employeur ne puisse pas licencier un salarié qui est en congé maladie, les salariés peuvent prendre un congé maladie pendant leur période de préavis (éventuellement avec l'encouragement des employeurs). La durée de prolongation des versements a été ramenée de six à trois mois en 2004, ce qui a contribué à une baisse de plus de 10 % du nombre de journées de maladie<sup>12</sup>. Néanmoins, il semble probable que cet aspect du système favorise toujours les abus, surtout du fait que les indemnités de maladie non plafonnées sont beaucoup plus généreuses que les indemnités de chômage, qui sont strictement plafonnées. En outre, bien que la durée normale de prolongation des versements ait été ramenée à trois mois, une nouvelle prolongation discrétionnaire de trois mois peut être accordée (en fonction de critères de ressources et d'autres éléments, comme la durée de la période de cotisation antérieure), de sorte que la réduction de la prolongation des prestations ne sera que partiellement appliquée.

*De nouvelles mesures devraient être prises pour limiter l'utilisation abusive des indemnités de maladie. Lorsque les travailleurs qui perçoivent des indemnités de maladie se retrouvent au chômage, le montant des indemnités versées devrait être aligné sur celui des indemnités de chômage. En outre, l'octroi de la prolongation discrétionnaire pendant trois mois du versement des indemnités*

### Encadré 4.3. Réforme de la pension de vieillesse

La Hongrie a commencé à réformer la pension de vieillesse en 1998 et cette réforme suppose le passage d'un système de retraite par répartition à un système à deux piliers dans lequel les paiements par répartition sont diminués tandis que la part des pensions provenant des cotisations obligatoires aux caisses de pension du secteur privé est augmentée (pour plus de détails, voir la section « pensions » du chapitre spécial consacré au développement durable dans l'Étude 2004). Les premières pensions du système à deux piliers commenceront à être versées en 2013 et leur montant sera étroitement lié aux gains antérieurs (autrement dit, il y a peu de redistribution) car même l'élément répartition doit être calculé sur la base de tous les droits constatés. Pour les personnes qui ont dépassé l'âge légal de la retraite, un filet de sécurité doit être mis en place sous la forme d'un complément de revenu sous condition de ressources.

Il faut se réjouir de l'évolution vers une corrélation plus étroite entre les cotisations et les pensions; à long terme, la réforme allégera également la charge budgétaire que représentent les pensions. La charge budgétaire est également réduite du fait des relèvements de l'âge de la retraite. Un certain nombre d'ajustements positifs ont été apportés depuis que la réforme a été lancée, notamment :

- La suppression des exigences de rendement minimum pour les fonds de pension du second pilier et la suppression des garanties publiques en faveur des pensions du second pilier en 2002.
- La suppression des avantages fiscaux en faveur des cotisations aux régimes de retraite volontaires privés a été entérinée par la législation en 2004 et elle sera appliquée en 2006. Toutefois, il est prévu de remplacer ces avantages fiscaux par une nouvelle forme de soutien des cotisations au régime de pension volontaire.
- Des propositions ont été avancées en décembre 2004 pour autoriser l'utilisation (limitée) des fonds de pension comme nantissement.

Parallèlement, toutefois, un certain nombre d'autres ajustements moins positifs ont été apportés, ou sont projetés, du fait des pressions qui s'exercent pour édulcorer les réformes et retarder le passage au nouveau système.

- La réforme initiale de la retraite prévoyait que la mise en place du système à deux piliers commencerait par le transfert au deuxième pilier de six points de la cotisation de 8.5 % des salariés, le pourcentage réaffecté devant être porté à 8 points d'ici à 2000. Des problèmes budgétaires à court terme ont toutefois retardé l'adoption de cette mesure et le pourcentage réaffecté n'a pas effectivement atteint 8 % avant 2004.
- Le paiement d'un « 13<sup>e</sup> mois » a été progressivement introduit au cours de la période 2003-06.
- En juin, le Parlement a adopté un texte de loi autorisant certains travailleurs âgés à basculer du nouveau système à l'ancien système. Quand la pension à deux piliers a été mise en place, on n'envisageait pas que les cohortes âgées opteraient pour ce régime car les hypothèses de base pour les taux de rendement du pilier capitalisé étaient telles que la nouvelle pension n'était pas une option rationnelle pour ces catégories. Toutefois, soit par méconnaissance du dispositif, soit par excès d'optimisme vis-à-vis des taux de rendement, les personnes âgées ont été plus nombreuses que prévu à s'affilier. La nouvelle option autorise donc ceux qui avaient rejoint le système à deux piliers « par erreur » à revenir sur leur décision. Tandis que cette mesure semble raisonnablement justifiée et ne devrait concerner qu'un faible nombre de personnes, elle montre que, tant que l'ancien et le nouveau systèmes coexisteront, il sera possible de faire pression sur les autorités pour qu'elles autorisent le retour à l'ancien système de pension.

de maladie aux chômeurs devrait être limité et il conviendrait d'envisager de réduire encore la prolongation.

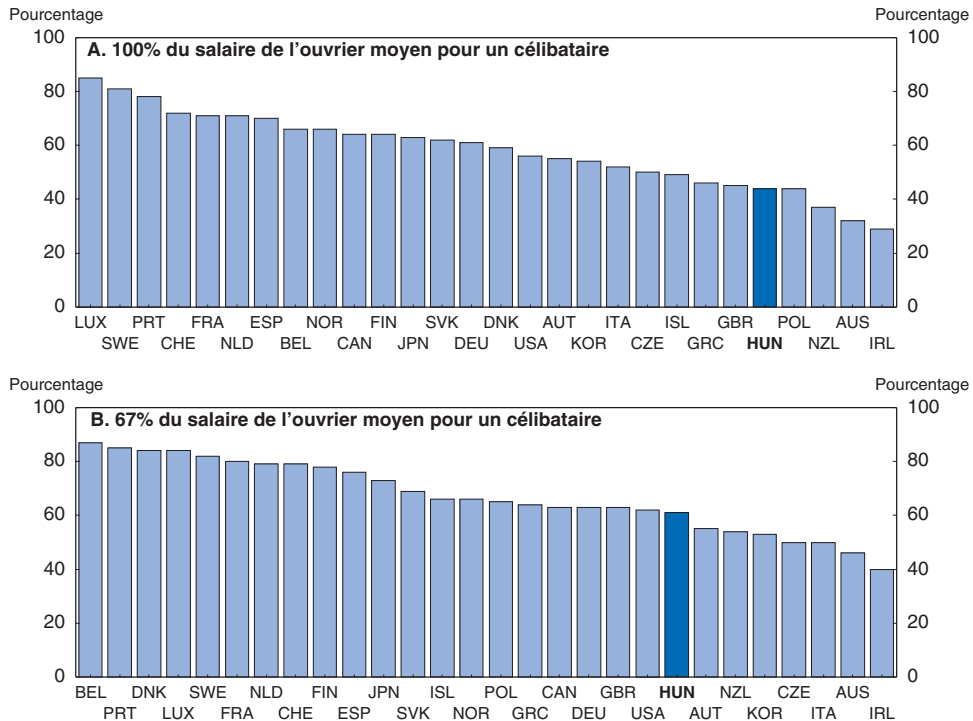
### **Les indemnités d'assurance-chômage : une revalorisation pourrait compenser les effets d'autres réformes**

Une revalorisation des indemnités de chômage pourrait éventuellement être un moyen de compenser, par exemple, le durcissement des dispositions applicables aux prestations d'invalidité et la moindre générosité des indemnités de maladie. Les indemnités de chômage peuvent être versées pendant 9 mois et le taux de remplacement est de 65 % des gains précédents. Cependant, ces indemnités sont plafonnées à un niveau relativement bas, de sorte que le taux de remplacement tombe en dessous de 65 % pour les personnes dont le salaire précédent était supérieur de plus de 20 % environ au salaire minimum (ce qui signifie également que les indemnités de chômage peuvent au maximum atteindre 80 % environ du salaire minimum)<sup>13</sup>.

Le niveau actuel des indemnités de chômage a ceci d'intéressant que tous les bénéficiaires sont fortement incités à chercher un emploi dans une large gamme d'activités, car le montant maximum de la prestation est inférieur au salaire minimum. Par contre, il a l'inconvénient de rendre les autres sources d'aide sociale très attrayantes. Un moyen pour conserver en partie l'intérêt de cette prestation sous sa forme actuelle, tout en décourageant les demandes d'accès à d'autres prestations, serait de fixer le montant de départ des indemnités de chômage à un niveau relativement généreux, mais de le réduire progressivement. Les prestations versées pendant les premiers mois de chômage pourraient être fixées à un niveau relativement intéressant, ce qui encouragerait les chômeurs récents à se faire indemniser et à prendre les engagements et recevoir le soutien en matière de recherche d'emploi dont est assorti le versement des indemnités. Selon les comparaisons de l'OCDE (OCDE, 2005b), le taux de remplacement net assuré par les indemnités de chômage est relativement bas par rapport à d'autres pays (graphique 4.6) et le niveau initial de la prestation pourrait probablement être augmenté, en particulier par un relèvement du plafond, sans qu'il soit suffisamment élevé pour compromettre vraiment l'efficacité des incitations à la recherche d'un emploi. Il pourrait aussi être intéressant de prolonger la durée de versement des indemnités de chômage de manière à encourager les bénéficiaires à garder des liens avec le marché du travail. Les avantages d'une réforme des indemnités de chômage dans le sens suggéré ci-dessus pourraient aussi être décuplés si le système d'indemnisation du chômage accordait une place plus importante aux « obligations réciproques », les allocataires étant soumis à des obligations renforcées de recherche active d'emploi tandis que les services de placement devraient leur fournir une aide plus importante. Les actions annoncées en mai 2005 dans le cadre du programme des Cent mesures montrent que les autorités s'orientent déjà dans la direction préconisée ci-dessus, notamment avec le relèvement du plafond de prestations pour les trois premiers mois de chômage (annexe 4.A1).

Toutefois, les résultats quelque peu décevants du dispositif relativement récent d'allocation de recherche d'emploi inclinent à penser que des perfectionnements sont nécessaires pour que le dispositif des obligations réciproques soit efficace dans le contexte hongrois. L'allocation de recherche d'emploi est un dispositif volontaire qui a été mis en place en juillet 2003. Elle est destinée aux chômeurs de longue durée, qui reçoivent une allocation mensuelle au titre de la recherche d'emploi pendant une période de six à neuf mois au maximum selon leur âge<sup>14</sup>. Une des particularités essentielles de ce dispositif est l'obligation qu'ont les bénéficiaires de coopérer plus activement avec les services de

Graphique 4.6. **Taux de remplacement nets pour les personnes sans emploi : phase initiale de chômage<sup>1</sup>**  
2002



1. L'évaluation des niveaux de prestation est établie d'après les prestations auxquelles une personne a droit dans la période qui suit l'expiration du « délai de carence » applicable à la prestation. On suppose que la personne a satisfait aux conditions d'éligibilité concernant les cotisations et l'activité antérieure.

Source : OCDE (2004), *Prestations et salaires*.

placement pour rechercher un emploi. En outre, si le bénéficiaire obtient un emploi 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. Mais pour l'heure, les résultats de ce dispositif sont décevants. Bien qu'il ait encouragé les participants à rechercher plus activement un emploi, jusqu'ici les autorités n'ont guère constaté d'améliorations en termes de reprise effective d'un emploi<sup>15</sup>. Ce dispositif ne donne pas de bons résultats sous sa forme actuelle, mais les expériences d'autres pays montrent que ce type de dispositif impliquant des « obligations réciproques » peut fonctionner de manière satisfaisante, et les autorités devraient étudier les perfectionnements à lui apporter pour le rendre plus efficace<sup>16</sup>.

Le gouvernement a adopté plusieurs autres mesures actives du marché du travail pour faire revenir dans l'emploi un plus grand nombre de personnes n'ayant pas d'activité rémunérée. En 2004 ont été mis en place des programmes actifs du marché du travail ciblés sur un large éventail de groupes exposés au chômage ou risquant de quitter définitivement le marché du travail. L'accent a été mis notamment sur l'amélioration de l'emploi chez la population rom, initiative positive qui devrait être suivie d'autres mesures. Ainsi, un plan d'action pour la période 2004-06 a été élaboré en 2004 en vue de l'intégration sociale des Tziganes, qui comporte un ensemble de mesures dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'emploi<sup>17</sup>.

### **Les réformes de la préretraite pourraient aller plus loin**

Deux aspects du système de pension de vieillesse influent aussi de manière importante sur le taux d'emploi et à cause d'eux beaucoup d'hommes prennent leur retraite à l'âge de 60 ans et de nombreuses femmes ont pris leur retraite à la fin de la cinquantaine<sup>18</sup>. En premier lieu, l'âge légal de la retraite ouvrant droit à la pension de vieillesse est relativement précoce comparé à ce qu'il est dans d'autres pays de l'OCDE (62 ans pour les hommes et actuellement 60 ans pour les femmes, voir encadré 4.3). En second lieu, une grande majorité de la population (de 80 à 90 % selon les estimations) commence à toucher une pension bien avant l'âge légal de la retraite grâce à deux programmes de préretraite :

- La pension de préretraite. S'ils ont cotisé pendant 38 ans au régime de pension par répartition, les hommes peuvent anticiper de deux ans leur départ en retraite et les femmes de cinq ans, sans que leur pension soit réduite. L'accès à ce programme est très large, d'autant plus que certaines activités importantes non liées à l'exercice d'un emploi comptent comme années de cotisation, y compris les années d'études post-secondaires (encore que ce critère d'éligibilité ait été supprimé pour les cohortes jeunes)<sup>19</sup>.
- La pension de retraite anticipée minorée. Il est possible de partir en retraite avec moins de 38 années de cotisations, jusqu'à cinq ans avant l'âge légal mais en percevant une pension minorée en permanence. Les réductions permanentes de la pension pour chaque année de retraite anticipée vont de 1.2 à 6 % et elles sont relativement attrayantes (d'ailleurs, les réductions les plus faibles semblent nettement en deçà d'ajustements actuariels équitables)<sup>20</sup>. Les travailleurs peuvent aussi cesser leur activité après l'âge légal de la retraite, et bénéficient alors d'une majoration de pension. Relativement peu de personnes demandent la pension de retraite anticipée minorée : selon les statistiques du ministère des Finances, à la fin de 2004 seulement 5 % environ des personnes en préretraite relevaient de ce programme, et il semble que la plupart des salariés préfèrent attendre de remplir toutes les conditions requises pour toucher la pension de préretraite.

Toutefois, des changements positifs qui contribueront à améliorer les taux d'emploi sont déjà en cours ou sont prévus, en particulier :

- D'ici à 2009, l'âge de la retraite pour les femmes aura été relevé à 62 ans (soit le même âge que pour les hommes), lors de la phase finale de mise en œuvre des mesures de relèvement de l'âge de la retraite adoptées par voie législative dans le cadre des réformes précédentes.
- Une loi a été promulguée pour que, à partir de 2009, les travailleurs (hommes et femmes) ne puissent pas anticiper leur départ en retraite de plus de trois ans. En outre, il faudra cotiser pendant 40 ans pour percevoir la pension de préretraite et pendant au moins 37 ans pour percevoir la pension de retraite anticipée minorée. Les mêmes options seront offertes aux participants du système à deux piliers, mais les sommes versées seront réduites en conséquence (autrement dit, pour la composante par répartition standard, les sommes versées représenteront 75 % du montant de la pension par répartition à taux plein).
- De plus, le calcul des pensions a été modifié afin d'encourager le travail à temps partiel. Depuis janvier 2004, dans le calcul des années de cotisation ouvrant droit à pension, les années pendant lesquelles le salaire a été inférieur au salaire minimum ne font plus l'objet d'une actualisation proportionnelle; du fait de celle-ci les travailleurs à temps partiel ne parvenaient pas dans bien des cas à atteindre les seuils minima requis pour bénéficier d'une pension<sup>21</sup>.



Malgré ces changements, de nouvelles réformes devraient être envisagées :

- *Suppression progressive de la pension de préretraite.* Malgré l'augmentation du nombre d'années de cotisations requis pour acquérir des droits à pension, il est possible que le système permette toujours à la plupart des salariés d'anticiper d'au moins deux ans leur départ en retraite. Quoiqu'il en soit, le programme lie de façon très grossière les cotisations aux prestations servies au titre de la composante par répartition du régime de retraite.
- *Maintien de la pension de retraite anticipée minorée mais avec une reformulation des ajustements de pensions.* Les ajustements actuels des pensions devraient être revus, car ils sont relativement faibles par comparaison avec les ajustements actuariels couramment observés dans d'autres pays. Il pourrait également être intéressant de réduire (ou de majorer) les pensions dans une mesure plus importante que celle suggérée par les calculs actuariels, car les taux d'actualisation des individus dans la phase précédant leur retraite peuvent être relativement élevés.

### S'attaquer au problème de la faible mobilité de la main-d'œuvre

Comme il est souligné dans le premier chapitre, les disparités régionales des taux de chômage et d'emploi sont importantes et elles reflètent les particularités géographiques du processus de croissance économique de la Hongrie. À la longue, les mécanismes du marché devraient bien entendu atténuer ces disparités : la hausse des coûts supportés par les entreprises dans les régions connaissant une forte croissance renforce l'attrait des autres régions, et les meilleurs débouchés et les salaires plus attractifs offerts par les régions à forte croissance encouragent la mobilité de la main-d'œuvre. Néanmoins, l'action gouvernementale entre aussi en jeu. Les infrastructures de transport influencent les décisions d'implantation des entreprises et les déplacements journaliers. En outre, les politiques en matière de salaires, ainsi que celles relatives aux transferts sociaux et au logement, ont une influence sur les écarts de revenu réel d'une région à l'autre et sur le coût du changement de résidence.

En matière d'infrastructures de transport, les pouvoirs publics accordent beaucoup d'attention à la construction d'autoroutes (chapitre 2), mais les progrès faits dans le développement de réseaux de transports urbains durables et robustes du point de vue financier ont été relativement limités. Un rapport publié récemment par l'OCDE sur les réseaux de transports urbains de la Hongrie (OCDE, 2004d) félicite le gouvernement central pour les mesures énergiques qu'il a prises afin de s'attaquer aux problèmes des transports urbains. Celles-ci comprennent la constitution d'un service spécial responsable des transports au sein du ministère de l'Économie et des Transports ainsi que l'élaboration de plans pour la mise en place d'infrastructures de transport urbain durables. Toutefois, le rapport fait aussi le constat que les réformes sont trop lentes. Surtout, le fait que les autorités responsables des transports urbains ont des responsabilités trop importantes sans avoir suffisamment de ressources entrave les initiatives au niveau local. De plus, on observe un recours excessif aux opérateurs publics dans un certain nombre de villes, un manque de cohérence dans le financement des opérateurs et un manque de transparence et de coordination du système de tarifs. Le fait que l'on n'ait pas encore réussi à mettre en place à Budapest un système coordonné de tarifs et de billetterie couvrant les transports locaux (autobus, tramway et métro) et les transports régionaux (autocars et train) est révélateur de ces difficultés. L'inadéquation du cadre institutionnel a conduit dans certains

cas à l'existence d'un vide dans l'organisation des transports publics, les rôles et les responsabilités n'étant pas clairement définis. Dans certaines villes, les autorités municipales – affaiblies par leur manque de ressources – ont plus ou moins abandonné leur pouvoir d'organisation des activités de transport public à l'opérateur, lequel a *de facto* la double fonction de responsable et d'exploitant. Il en a résulté des insuffisances et un manque de dynamisme pour mener des réformes. *Pour résumer, on peut se demander si des progrès suffisants peuvent être accomplis dans le cadre actuel de la politique des transports urbains, et les autorités devraient envisager de mettre en place des structures alternatives qui améliorent la coordination entre responsabilité, administration et financement.*

Un problème particulier à la Hongrie est que la mobilité de la main-d'oeuvre est entravée par le niveau élevé du taux de propriété du logement – près de 90 % des logements sont occupés par leurs propriétaires dans la plupart des régions du pays<sup>22</sup>. Au début de la transition économique, une grande partie du parc de logements a été vendue par les municipalités à ceux qui les occupaient à l'époque. Cela s'est avéré intéressant pour les propriétaires de logements dans le centre et l'ouest de la Hongrie, mais dans d'autres régions, les hausses des prix (et donc la valorisation du patrimoine immobilier) ont été beaucoup plus lents. Par conséquent, les propriétaires occupants des régions défavorisées n'ont souvent pas les moyens d'acheter un logement dans les régions plus prospères. De plus, le taux élevé de propriété du logement fait que le marché du logement locatif est relativement étroit, ce qui réduit, par exemple, les possibilités de vendre son logement pour s'installer en location dans une autre région. À cet égard, la réduction par le gouvernement du degré de générosité des prêts bonifiés au logement a été une bonne initiative, car ce système entretenait les disparités régionales des prix des logements. *Les autorités devraient néanmoins examiner s'il existe des obstacles au développement des marchés de logements locatifs à faible coût dans les régions en forte croissance.*

Dans d'autres pays de l'OCDE, l'aide sous condition de ressources pour la location d'un logement a souvent pour effet de lisser les disparités régionales dans le pouvoir d'achat des groupes à faible revenu, car cette aide est calculée sur la base des prix locaux. Le taux élevé de propriété du logement en Hongrie signifie que ce mécanisme est faible. *Les possibilités d'atténuer les disparités régionales du coût de la vie en modulant par exemple les prestations sociales suivant les régions semblent limitées car les pouvoirs publics craignent que de telles mesures ne soient difficiles à appliquer.* Les autorités hongroises font valoir que la modulation des prestations sociales selon les régions, par exemple pour que les pensions d'invalidité ou les indemnités de chômage prennent en compte les écarts de prix au niveau local, serait difficilement applicable dans le cadre du système actuel d'administration de la protection sociale, et qu'il serait difficile de prévenir les abus (par exemple, la déclaration du lieu de domicile dans des régions où les prestations sociales sont élevées). De surcroît, certaines de ces initiatives se heurteraient apparemment à des problèmes constitutionnels.

## Notes

1. Pour d'autres évaluations des questions se rapportant au marché du travail, voir notamment Ferenczi (2001), Horst (2004) et Scharle (2003).
2. Pour des comparaisons internationales plus détaillées des coins fiscaux, voir OCDE (2004a).
3. Les chiffres de l'emploi donnent des signes encourageants en ce sens que la suppression en 2004 de la cotisation maladie forfaitaire des employeurs favorise le développement de l'emploi à temps partiel; au premier trimestre 2005, l'emploi à temps partiel était en hausse de 4.8 % par rapport au premier trimestre 2004. Toutefois, on peut craindre que certains employeurs n'aient

mis officiellement des salariés en temps partiel tout en continuant de les faire travailler à temps plein, en leur versant des sommes non déclarées.

4. Les allègements prévus des cotisations patronales prennent la forme de remboursements sur demande des employeurs. Le coût total de ce dispositif pour le budget de l'État en 2005 est estimé à 9 milliards de forints, et quelque 80 000 subventions devraient être accordées. Les modalités détaillées de remboursement pour les jeunes travailleurs et les personnes revenant d'un congé parental sont les suivantes :
  - Jeunes travailleurs. Pour la première année d'emploi, les employeurs acquittent une cotisation sociale de 15 % sur les gains jusqu'à concurrence de 150 % du salaire minimum pour les travailleurs de moins de 25 ans et de 200 % pour les travailleurs de moins de 30 ans ayant fait des études supérieures. Des remboursements sont aussi prévus pour la deuxième année d'emploi, mais la cotisation patronale n'est abaissée que jusqu'à 25 %.
  - Travailleurs revenant d'un congé parental. Les employeurs acquittent la moitié de la cotisation normale de sécurité sociale pour les travailleurs de retour après neuf mois de congé parental. Le remboursement mensuel est plafonné à 90 000 forints. Outre les travailleurs revenant d'un congé parental, les personnes qui retravaillent après s'être occupées d'autres membres de leur famille (des parents âgés par exemple) sont également visées par cette mesure.
5. Pour les deux abattements qui réduisent l'impôt sur le revenu d'activité frappant les ménages à faible revenu, les barèmes sont les suivants (chiffres annuels) :
  - Premier abattement : 18 % du salaire brut jusqu'à concurrence de 1.35 million de forints, l'abattement étant plafonné à 108 000 forints. L'abattement est progressivement supprimé entre 1.35 et 1.94 million de forints de salaire brut.
  - Deuxième abattement : 18 % du salaire brut jusqu'à concurrence de 1 million de forints, l'abattement étant plafonné à 15 120 forints. L'abattement est progressivement supprimé entre 1 et 1.35 million de forints de salaire brut.
6. En 2004, il y avait trois taux d'imposition du revenu : 18, 26 et 38 %. Le taux de 26 % s'appliquait aux revenus imposables supérieurs à 0.8 million de forints et le taux de 38 % aux revenus supérieurs à 1.5 million de forints. En 2005, le taux de 26 % a été supprimé et le taux de 18 % a été appliqué à tous les revenus jusqu'à concurrence de 1.5 million de forints. Par conséquent, tous les ménages ayant des revenus supérieurs à 0.8 million de forints devraient normalement être avantagés par cette mesure. Mais ce sont surtout ceux dont le revenu dépasse 1.5 million de forints qui en bénéficieront le plus.
7. Ces propositions entraînent inévitablement d'autres complications. En particulier, le nouvel abattement universel s'appliquerait aussi aux travailleurs indépendants, ce qui alourdirait davantage le coût budgétaire de cette mesure.
8. Pour un aperçu récent des prestations offertes aux personnes n'ayant pas d'activité rémunérée dans l'ensemble des pays de l'OCDE, voir OCDE (2004b).
9. Le calcul de la prestation d'invalidité se fait selon les mêmes principes que pour la pension de vieillesse, autrement dit la prestation est liée aux gains antérieurs de façon dégressive, avec application d'un plancher et d'un plafond. Plus précisément :
  - Tous les revenus sur lesquels des cotisations de pension ont été versées sont pris en compte dans le calcul des revenus moyens servant à établir la pension (le « montant de base »). Dans le montant de base, les revenus sont minorés du montant estimatif des impôts versés, tandis que les revenus antérieurs sont revalorisés en fonction du niveau de salaire deux ans avant le départ en retraite.
  - Le niveau de la prestation dépend de l'âge au moment de la retraite, du taux d'invalidité et du nombre d'années de cotisations au régime de pensions; il oscille entre 51 % et 63 % du montant de base de la pension. La part des gains considérée comme le montant de base diminue à mesure que le niveau des gains augmente (cette caractéristique est progressivement éliminée). Les niveaux des prestations sont en règle générale comparables à ceux des prestations servies au titre du régime par répartition, mais ils sont toutefois sensiblement plus élevés pour les jeunes handicapés. Par exemple, une personne devenant invalide entre 35 et 39 ans, avec 15 années de service, et souffrant d'un handicap sévère perçoit 58 % du montant de base. Le nombre minimum d'années de cotisations ouvrant droit à pension va, selon les groupes d'âge, de 2 (avant l'âge de 22 ans) à 20 (après 55 ans).
  - La pension d'invalidité est indirectement plafonnée en raison du plafonnement des cotisations (actuellement, ce plafond est fixé à environ trois fois le salaire moyen).
  - Le montant minimum de la pension d'invalidité est équivalent au montant minimum de la pension de vieillesse si le titulaire est invalide (pour le taux d'invalidité le plus courant, il s'élève à 24 700 forints). La prestation d'invalidité n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu.

10. Cette évaluation internationale s'appuie sur un examen des prestations invalidité et maladie de l'OCDE (OCDE, 2003). Il est à noter cependant que cet examen ne couvre pas la Hongrie. Des évaluations figurent également dans les *Études économiques de l'OCDE*. Voir en particulier les *Études* les plus récentes du système suédois (OCDE, 2005a) et du système néerlandais (OCDE, 2004c).
11. Le montant des indemnités de maladie représente normalement 70 % du salaire moyen versé pendant l'année civile écoulée (les versements forfaitaires importants comme les indemnités de licenciement, le remboursement du congé payé, etc., ne sont pas soumis à cotisation au titre de l'assurance-maladie des salariés et ils ne sont donc pas pris en compte). Le montant des indemnités de maladie est de 60 % si le bénéficiaire est hospitalisé ou s'il a cotisé pendant moins de deux ans avant de tomber malade. Il n'est même pas nécessaire que le versement des prestations maladie débute lorsque le bénéficiaire travaille, puisque la disposition s'applique aussi aux trois premiers jours de chômage.
12. Le nombre de journées d'indemnités maladie versées en 2004 a représenté 87 % du montant de 2003, tandis que le nombre de cas atteignait 93 % du total de 2003. Les autorités hongroises estiment que cette baisse est due non seulement aux nouvelles règles d'indemnité maladie pour les personnes confrontées au chômage mais aussi à un durcissement antérieur de l'accès par de nouvelles directives et un contrôle plus strict des nouvelles demandes d'indemnités maladie.
13. Le plafond des indemnités de chômage est de 1.8 fois le montant minimum de la pension (environ 44 500 forints par mois en 2005). Cela signifie que le montant maximum de la prestation est atteint si le salaire mensuel est de 68 500 forints environ – le salaire minimum en 2005 s'élève à 57 000 forints. Il existe aussi un plancher pour les indemnités de chômage, qui correspond au niveau de la pension minimum (24 700 forints en 2005). Pour la plupart des chômeurs en puissance, ce plancher est sans importance, car même pour un travailleur qui perçoit le salaire minimum, le montant des indemnités de chômage est plus élevé (pour un salaire minimum de 57 000 forints en 2005, les indemnités de chômage représentent environ 37 000 forints). On trouvera une analyse récente du système d'indemnisation du chômage dans le document de l'Institute of Economics (2002).
14. Pour y avoir droit, il faut avoir perçu des indemnités de chômage pendant 180 jours au moins et être prêt à coopérer activement avec les centres de placement. L'allocation a représenté 85 % du minimum vieillesse en 2003, soit 18 530 forints. La durée de versement maximum est de six mois (neuf mois pour les personnes de plus de 45 ans).
15. Les difficultés mentionnées par les autorités hongroises en ce qui concerne le programme d'allocation pour recherche d'emploi sont les suivantes :
  - Les problèmes rencontrés pour faire comprendre aux bénéficiaires qu'ils doivent s'engager plus activement dans la recherche d'un emploi.
  - Les problèmes rencontrés pour faire comprendre aux employeurs que les participants à ce programme doivent prouver à l'aide de documents qu'ils ont recherché un emploi.
  - Les indices montrant que certains bénéficiaires considèrent l'activité de recherche d'emploi comme une formalité pour obtenir l'allocation et non comme une vraie recherche d'emploi.
  - Les indices montrant que pendant la première phase de la mise en place de cette prestation (en particulier pendant le premier mois) le programme n'a pas suscité de nouvelles recherches d'emploi.
16. On peut trouver un examen récent des politiques sociales des pays de l'OCDE dans la publication établie pour la réunion des ministres du Travail et des Affaires sociales de 2005 (OCDE, 2005c).
17. Pour un aperçu des programmes du marché du travail concernant les Roms, voir OIT (2003). Les problèmes rencontrés dans le système éducatif à l'égard des enfants roms sont abordés avec un plus grand esprit d'ouverture, en particulier leur placement dans des « écoles spéciales » ou dans des classes séparées dans les établissements scolaires ordinaires. Des mesures ont été prises pour lutter contre la ségrégation et favoriser l'intégration, notamment l'octroi de ressources financières supplémentaires aux établissements scolaires disposés à entreprendre un programme d'intégration.
18. Un autre système de préretraite, dans le cadre duquel les employeurs « financent » les départs anticipés, a été mis en place dans les années 90 pendant la restructuration, mais moins de 4 500 personnes relèvent aujourd'hui de ce système et il est donc relativement peu important.
19. Désormais, seuls ceux qui ont fait des études postsecondaires avant 1998 peuvent inclure ces années dans le calcul des droits. Cela pourrait affecter certains versements de pensions à très court terme (par exemple pour les étudiants d'âge mûr), mais l'effet principal ne se produira pas avant une vingtaine d'années (car un nombre relativement élevé de jeunes avaient déjà fait des études postsecondaires avant 1998).
20. Les réductions de pensions sont calculées en pourcentage du nombre de mois de retraite anticipée. Le pourcentage dépend de la durée manquante pour avoir les 38 années de service requises pour

toucher une pension à taux plein. Pour 37 années de service, la pension est réduite de 0.1 % par mois de retraite anticipée. Pour 36, 35, 34 et 33 ans de service, les réductions sont respectivement de 0.2, 0.3, 0.4 et 0.5 %. Cela signifie que pour chaque année de retraite anticipée, le montant des pensions peut être réduit de 1.2 à 6 %.

21. Par exemple, selon les anciennes dispositions, une personne ayant travaillé à temps partiel pendant 20 ans en percevant la moitié du salaire minimum n'avait acquis que 10 années de service, de sorte qu'elle n'avait pas droit à une pension puisqu'il fallait avoir effectué au moins 15 années de service. Cependant, depuis 2004, les 20 années de travail à temps partiel sont comptabilisées comme 20 années de service pour le calcul des droits à pension, tandis que le montant de la pension est calculé sur la base de 10 années de service.
22. Selon des données tirées de l'édition 2004 du *Regional Statistical Yearbook* de l'Office central de statistique, en 2003 88 % des logements étaient occupés par leur propriétaire. Pour une évaluation récente des problèmes de mobilité sur le marché du travail hongrois, voir l'étude de l'Institute of Economics (2004).

### Bibliographie

- Ferenczi, B. (2001), « Labour Market Developments in Hungary from a Central Bank Perspective: Stylised Facts », Magyar Nemzeti Bank, *Working Paper*, n° 5, 1999.
- Horst, F. (2004), « How Flexible are Labour Markets in the EU Accession Countries Poland, Hungary and the Czech Republic? », *Comparative Economic Studies*, vol. 46, n° 2.
- Institute of Economics (2002), *The Hungarian Labour Market 2002*, Institute of Economics, HAS, Budapest.
- Institute of Economics (2004), *The Hungarian Labour Market 2004*, Institute of Economics, HAS, Budapest.
- OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Les impôts sur les salaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Prestations et salaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, vol. 2004/9, OCDE, Paris.
- OCDE (2004d), *Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques. Examens nationaux par les pairs : Hongrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris (à paraître).
- OCDE (2005b), *Panorama de la société*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Accroître les chances de chacun : Pour une politique sociale active au bénéfice de tous*, OCDE, Paris.
- OIT (2003), *Programmes portant sur le marché du travail et intéressant les populations roms de Hongrie*, Organisation internationale du travail.
- Scharle, A. (2003), « Competitiveness and the Labour Market », Ministry of Finance, *Working Paper*, n° 4, Budapest.

## ANNEXE 4.A1

## Actions proposées dans le programme des Cent mesures – Fiscalité, aide à la famille et emploi

Comme indiqué au chapitre 1, en avril 2005 le gouvernement a commencé d'annoncer un grand nombre de mesures de réforme structurelle – collectivement désignées sous le terme de programme des Cent mesures. Cette annexe résume les actions proposées dans le domaine de la fiscalité, de l'aide à la famille et de l'emploi, à partir des informations disponibles fournies par le ministère des Finances à la mi-juin 2005.

### Fiscalité

#### *Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)*

1. Janvier 2006. Le taux supérieur sera ramené de 25 % à 20 %.
2. Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)
3. Janvier 2006. Le taux supérieur sera ramené de 38 % à 36 %. En outre, le seuil entre le taux de 18 % et le taux de 36 % sera porté à 1.55 million de forints (il est actuellement de 1.5 million de forints par an).
4. En 2007, le seuil de 18 % sera porté à 1.7 million de forints.
5. En 2008, le seuil de 18 % sera porté à 1.9 million de forints.
6. En 2009, le seuil de 18 % sera porté à 2.3 millions de forints.
7. En 2010, le seuil de 18 % sera porté à 3.0 millions de forints.

#### *Impôt sur les sociétés*

8. En 2006, un remboursement sera disponible de telle sorte que l'impôt sur les sociétés sera ramené à 10 % pour les 5 premiers millions de forints de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Le revenu au-delà de 5 millions de forints continuera d'être imposé à 16 %.

#### *Taxe locale sur les entreprises*

9. À partir de 2006, la taxe locale sur les entreprises pourra être déduite à 100 % du montant des ventes.
10. À partir de 2008, la taxe régionale sur les entreprises sera supprimée.

#### *Cotisations de sécurité sociale*

11. À partir de novembre 2006, la cotisation maladie forfaitaire sera supprimée.

12. En 2007, la cotisation de sécurité sociale versée par les employeurs sera ramenée de 29 % à 26 %.
13. En 2009, la cotisation de sécurité sociale versée par les employeurs sera ramenée de 26 % à 24 %.

#### *Impôt sur la fortune*

14. En 2006, un impôt sur la fortune sera perçu sur les biens immobiliers d'une valeur supérieure à 100 millions de forints, mais il ne s'appliquera qu'au montant en excédent de 100 millions. Son taux sera de 0.5 % par an.

### **Aide à la famille**

1. Relèvement des prestations pour enfants à charge (11 000 forints pour un enfant, 12 000 forints par enfant pour deux enfants et 14 000 forints par enfant pour trois enfants ou plus).
2. Prestations supplémentaires pour les parents isolés (1 000 forints par enfant).
3. Suppression des déductions fiscales pour les ménages d'un ou deux enfants.
4. Pour les familles de trois enfants ou plus, un abattement fiscal réduit (4 000 forints par enfant) sera maintenu jusqu'à concurrence d'un revenu brut mensuel du ménage de 280 000 forints.
5. La prestation régulière de protection de l'enfance sera incorporée à la prestation familiale normale. Par conséquent, l'accès à la prestation de protection de l'enfance ne nécessitera plus une demande séparée auprès des municipalités.
6. Un fonds spécial d'aide à l'enfance de 20 milliards de forints va être mis en place pour fournir une assistance supplémentaire aux ménages à bas revenu.
7. Les parents seront autorisés à exercer un emploi à temps plein tout en percevant l'allocation de garde d'enfants « GyES ». Lorsque les enfants auront plus d'un an, les parents seront autorisés à travailler à temps plein tout en conservant cette prestation.
8. La prestation GyES sera exonérée d'impôt même si le bénéficiaire dispose d'un revenu salarié.

### **Emploi**

1. L'indemnité de chômage sera remplacée par une « prestation de recherche d'emploi » et une « allocation de recherche d'emploi » :
2. Pour la prestation de recherche d'emploi, il existe une période initiale de versement (jusqu'à 91 jours) pour un montant égal à 60 % du salaire antérieur (plafonné à 68 400 forints, soit 120 % du salaire minimum). Au cours de la période suivante (jusqu'à 179 jours), la prestation est ramenée à un montant fixe de 34 200 forints (60 % du salaire minimum).
3. L'allocation de recherche d'emploi est destinée aux personnes qui ne sont pas éligibles à la prestation de recherche d'emploi, qui ont épuisé leurs droits à celle-ci ou qui atteignent l'âge de la retraite. Cette allocation est accordée pour une période maximum de trois mois (six mois pour les personnes âgées de plus de 50 ans) et représente 40 % du salaire minimum (22 800 forints en 2005). Pendant le versement de cette allocation,

le demandeur d'emploi pourra travailler en présentant le carnet des travailleurs temporaires.

4. Application du régime des « emplois bleus » à divers types de travail temporaire – nettoyage, garde d'enfants et entretien-réparation, par exemple<sup>1</sup>. Ce régime permet aux employeurs d'acquitter la cotisation de sécurité sociale sous la forme d'une contribution commune.
5. Le nombre maximum de journées de travail saisonnières dans l'agriculture relevant du régime d'emplois bleus sera porté à 60.
6. Durcissement du contrôle des employeurs et du travail non déclaré.
7. Réglementation spéciale visant à « blanchir » les emplois dans la construction, le tourisme et la restauration.
8. Instauration d'un régime de responsabilité pénale pour les employeurs qui emploient des travailleurs de façon illégale.
9. Seules les entreprises qui présentent un bilan satisfaisant en matière de contrats d'emploi et de paiement des cotisations de sécurité sociale seront admises à participer aux appels d'offres publics ou à percevoir des subventions.
10. Des dispositions seront prises pour faire en sorte que les employeurs ne puissent pas verser de bas salaires tout en imposant des exigences excessives aux salariés.
11. Modification du régime d'embauche visant à empêcher les employeurs de se soustraire au paiement des cotisations sociales.
12. Suppression des contre-incitations à travailler pour les bénéficiaires d'indemnités de chômage, d'allocations de garde d'enfants ou de prestations sociales.
13. Les travaux d'utilité publique seront davantage ciblés sur les personnes les plus défavorisées.
14. Coopération renforcée entre les services de l'emploi et les services sociaux en vue d'encourager les allocataires à rechercher un emploi.
15. Le « programme d'années primées » (destiné à encourager les personnes envisageant de prendre une retraite anticipée à conserver un emploi à temps partiel, et qui a été introduit dans le secteur public en 2004) sera étendu au secteur privé.
16. Révision des subventions à l'emploi protégé pour les personnes handicapées.
17. Révision du système d'aide à l'éducation des adultes. Seuls auront droit à des subventions les établissements qui peuvent démontrer que les participants ont pu trouver un emploi grâce aux nouvelles qualifications qu'ils ont acquises.

1 Ainsi dénommés en raison de la couleur bleue du carnet des travailleurs temporaires.



## Chapitre 5

# Stimuler l'innovation

*Le gouvernement hongrois a récemment mis l'accent sur la politique d'innovation dans le cadre plus vaste d'une campagne destinée à améliorer l'environnement des entreprises. Ce chapitre souligne à quel point il est important que le climat général des affaires soit bon pour encourager les activités formelles et informelles de recherche-développement (R-D) et pour que la Hongrie puisse tirer parti de la diffusion internationale de l'innovation. Dans le cadre de l'examen des dispositifs spécifiques de promotion de l'innovation, nous décrivons le nouveau Système national d'innovation et nous évaluons le Fonds national pour l'innovation, ainsi que la Contribution à l'innovation utilisée pour le financer. Nous examinons également l'évolution des déductions fiscales au titre de la R-D et de la stratégie d'attribution des subventions de recherche. Ce chapitre aborde ensuite les mesures de réforme de la réglementation axées sur le resserrement des liens entre entreprises et milieux scientifiques, notamment les dispositions législatives adoptées récemment qui facilitent la création par les universités d'entreprises issues de la recherche. Dans la dernière partie, nous nous demandons quelles sont les réformes complémentaires nécessaires pour que l'enseignement supérieur et l'enseignement obligatoire favorisent davantage l'innovation et le renforcement du capital humain en général.*

**L**e gouvernement actuel accorde une attention considérable à l'innovation, et de hauts responsables politiques sont fortement impliqués dans les réformes par le biais d'une nouvelle structure (le Système national d'innovation)<sup>1</sup> réunissant des groupes chargés de l'élaboration des politiques, des comités consultatifs et des organes exécutifs. Compte tenu du niveau relativement limité, et de la progression manifestement faible, des activités innovantes (voir le premier chapitre), l'accent mis sur l'innovation semble assurément justifié. Cette focalisation est également encouragée par les engagements pris en matière de renforcement de la recherche-développement (R-D) dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne de l'Union européenne (UE), et par les possibilités d'obtenir des financements communautaires pour des projets fondés sur la R-D<sup>2</sup>. Toutefois, l'élaboration de la politique d'innovation soulève en Hongrie les mêmes problèmes fondamentaux qu'ailleurs : il est difficile de déterminer précisément jusqu'à quel point il faut encourager l'innovation. Le principe d'un soutien juridique, institutionnel et financier est universellement accepté, car la recherche a des effets secondaires positifs. Néanmoins, les activités de recherche prennent des formes diverses, leurs effets secondaires sont difficiles à évaluer, et les moyens d'action employés se caractérisent par des effets incertains et des interactions complexes. Comme le souligne le premier chapitre, les comparaisons internationales des activités de R-D permettent d'y voir un peu plus clair, mais elles peuvent également prêter à confusion, car les divergences constatées sont liées non seulement aux différences de politiques publiques mais aussi aux forces du marché et aux différences de structures de production. En outre, l'action des autorités dans les autres pays n'est pas elle-même nécessairement optimale. Par ailleurs, les politiques publiques qui affectent globalement l'environnement des entreprises influent sur la R-D, si bien qu'il importe de trouver un juste équilibre entre dispositions ciblées et mesures générales. Compte tenu de la complexité de l'ensemble de ces éléments, une bonne politique d'innovation ne peut qu'être un processus de progression méthodique, passant par des ajustements judicieux et un suivi attentif.

Le présent chapitre souligne d'abord l'importance de bonnes conditions-cadres pour la politique d'innovation. Vient ensuite une description de la nouvelle structure administrative de la politique d'innovation, puis une évaluation des principales mesures de soutien financier et administratif aux activités de R-D. Enfin, la dernière partie porte sur la question de savoir si le système d'enseignement est en mesure de fournir des compétences propices à l'innovation, et capable de réagir avec une rapidité suffisante à l'évolution des exigences du marché. Les recommandations à l'intention des pouvoirs publics sont résumées dans l'encadré 5.1.

### Encadré 5.1. **Recommandations concernant la politique d'innovation**

#### **Conditions générales d'activité économique et innovation**

De saines conditions-cadres d'activité économique constituent la condition préalable de l'essor de l'innovation en Hongrie et de l'absorption rapide des innovations en provenance de l'étranger.

- La création de bonnes conditions-cadres souligne la nécessité d'une politique macroéconomique saine.
- En tant que technologies génériques, les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont vu leur diffusion entravée, au moins dans le passé, par la libéralisation relativement lente des marchés de téléphonie, qui a atténué les pressions en faveur d'une réduction des prix des services d'accès à Internet et d'autres services de communication. Les acteurs du marché, en particulier l'opérateur historique MATAV, doivent faire l'objet d'une étroite surveillance.

#### **Dispositifs spécifiques de promotion de l'innovation**

L'importance accordée par le gouvernement à la politique d'innovation s'est traduite par la modification du cadre décisionnel et administratif de celle-ci, ainsi que par une augmentation de l'aide accordée. Il faut maintenant faire le point sur l'impact des mesures récentes, sans perdre de vue les éléments suivants :

- L'évaluation du système de Fonds pour l'innovation devrait s'attacher à déterminer si la possibilité offerte aux entreprises de réduire leur taxe de contribution à l'innovation en développant les activités de R-D a véritablement abouti à une extension de la R-D dans le secteur privé. Même si le positionnement des entreprises par rapport à ce mécanisme de déductibilité s'avère bon, les autorités devraient se demander si cette préaffectation stricte des recettes est optimale.
- La stratégie de ciblage accru des subventions signifie qu'il est important que les autorités concrétisent leur intention de créer un système de suivi des projets aidés. Il serait peut-être utile que ce système de suivi intègre une surveillance générale des domaines de recherche ciblés. Les autorités devraient également prendre en considération les effets secondaires potentiels sur d'autres secteurs pour sélectionner les domaines ciblés.
- Compte tenu de la relative générosité des allègements d'impôts actuels en termes de comparaison internationale, et des conclusions souvent sceptiques des travaux de recherche sur l'incidence des dégrèvements fiscaux, il est possible que ces allègements soient trop élevés et qu'ils entraînent des pertes d'efficacité économique substantielles. En gardant ces éléments à l'esprit, les autorités devraient s'attacher à évaluer l'incidence du niveau actuel d'aide avant de se prononcer sur de nouveaux changements.
- L'allègement des règles applicables aux entreprises issues de la recherche universitaire et au détachement de chercheurs dans le secteur privé va dans le bon sens, mais la réforme de la réglementation doit aller plus loin, notamment en ce qui concerne la *Magyar Tudományos Akadémia* (Académie hongroise des sciences, AHS). Les autorités pourraient notamment aider l'AHS à se réformer en resserrant le lien entre performances et affectation des ressources budgétaires. Les réformes passent peut-être également par une modification du statut des chercheurs en termes de durée d'engagement.

### Encadré 5.1. **Recommandations concernant la politique d'innovation (suite)**

#### **Politique d'éducation et innovation**

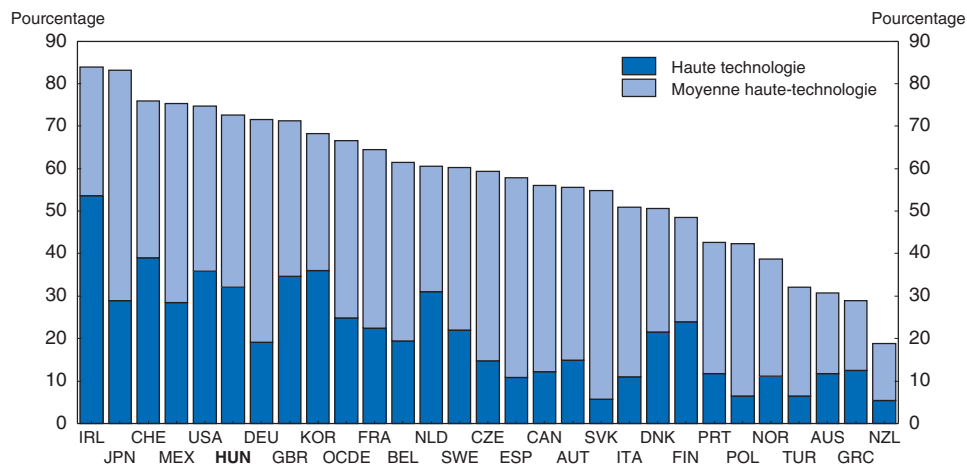
La mise en place de formations diplômantes plus courtes et à vocation plus professionnelle dans l'enseignement supérieur est particulièrement bienvenue, mais il faut aller plus loin pour amplifier les signaux du marché dans l'enseignement supérieur et améliorer la qualité de l'enseignement obligatoire :

- Le gouvernement devrait tenter de nouveau de développer les consultations entre l'enseignement supérieur et les entreprises concernant le contenu et le panachage des cours. Les autorités devraient envisager en outre de recourir davantage à des mécanismes d'incitation dans le financement de l'enseignement supérieur, pour encourager une modification de l'affectation des ressources pédagogiques. Le système d'incitations qui s'applique aux étudiants et aux universités pourrait également être renforcé si les droits de scolarité étaient étendus à l'ensemble du système, mais il n'y a pas de volonté politique de mettre en place un tel système général de droits de scolarité.
- Des réactions plus vigoureuses du côté de l'offre s'imposent aussi dans l'enseignement professionnel; il convient de renforcer la formation pratique ainsi que les consultations et la coopération avec le secteur des entreprises.
- Dans l'enseignement obligatoire, les autorités devraient faire le point sur la scission actuelle du système d'enseignement secondaire en deux filières distinctes, la formation professionnelle et l'enseignement général. En effet, cette scission tend à entraîner des erreurs d'orientation des élèves, et elle est en tout état de cause moins pertinente dans la perspective de la transmission des compétences nécessaires sur les marchés du travail modernes. Les difficultés auxquelles est confronté le corps enseignant rendent nécessaires une meilleure adéquation entre la formation des enseignants, la structure des rémunérations, l'avancement professionnel et les besoins des établissements scolaires. En particulier, il faut remédier à la protection excessive de l'emploi, et les structures de rémunération demandent à être réformées.

## **De bonnes conditions générales d'activité économique sont importantes pour l'innovation**

*De saines conditions d'activité économique constituent un préalable à l'essor de l'innovation en Hongrie, et cette considération devrait occuper une place essentielle dans la réflexion globale sur la politique d'innovation.* Les conditions générales d'activité économique comptent pour l'innovation, en partie parce qu'elles peuvent contribuer à renforcer l'impact de la politique d'innovation elle-même, mais aussi parce qu'elles peuvent influencer directement sur les activités de R-D ainsi que sur les formes plus répandues et moins formelles d'innovation. On peut penser que ce dernier point vaut tout particulièrement dans le cas de la Hongrie, dans la mesure où son vaste secteur des petites et moyennes entreprises (PME) fait que la création informelle de nouveaux produits et procédés (correspondant par exemple à des travaux de recherche réalisés sans faire appel à des chercheurs ou à des services de recherche identifiables comme tels) représente un pan important de l'innovation au sens large.

Les conditions-cadres de l'activité économique jouent également un rôle dans les flux considérables d'innovations « importées » en Hongrie. Dans cette petite économie ouverte,

Graphique 5.1. **Part des produits de haute et moyenne-haute technologie dans les exportations manufacturières**2003<sup>1</sup>

1. Total OCDE hors Luxembourg.

Source : OCDE, bases de données des indicateurs STAN, mars 2005.

les fruits de l'innovation sont – et continueront à être – dans une large mesure importés sous forme de biens d'équipement de haute technologie, de procédés de production et de modèles d'entreprise étrangers. Cette situation est clairement mise en évidence par les indicateurs de l'OCDE relatifs à la science et à la technologie, qui montrent que la part des produits de haute technologie dans les exportations manufacturières est une des plus élevées de la zone OCDE (voir le graphique 5.1). Par conséquent, même s'il est important que la R-D nationale se développe plus rapidement, il faut aussi que le savoir-faire intégré dans les biens d'équipement importés et les modèles d'entreprise étrangers continuent à tirer la Hongrie le long de la chaîne de valeur ajoutée.

Les conditions macroéconomiques influent de manière sensible sur les activités nationales de R-D, ainsi que l'a souligné une analyse récente de l'OCDE (OCDE, 2005a), relative aux déterminants des différences d'expansion de la R-D entre pays. D'après ces travaux, une croissance soutenue de la production, une inflation stable et des taux d'intérêt réels bas sont autant de moteurs importants de l'innovation. À bien des égards, cela n'est pas surprenant : lorsqu'une économie se porte bien, les entreprises peuvent plus aisément se permettre de réaliser des travaux de recherche sur de nouveaux produits et procédés, tandis qu'une demande vigoureuse de biens de consommation et d'équipement débouche sur une évaluation plus favorable des projets de recherche en termes de risques et de rentabilité. *Cela souligne la nécessité d'une politique macroéconomique saine*, comme indiqué au chapitre 2.

En outre, les divers cadres réglementaires de l'activité économique ainsi que les dispositifs généraux d'imposition et d'aide destinés à stimuler la vie des affaires contribuent à encourager les projets fondés sur la R-D. Les mesures de soutien à l'investissement sont regroupées dans le programme *Smart Hungary*, qui offre notamment des possibilités d'exonération fiscale temporaire pour les grands investissements (voir l'annexe 5.A2), tandis que les PME bénéficient de mesures générales de soutien de vaste portée, qui comprennent notamment un régime d'imposition simplifié (annexe 5.A3).

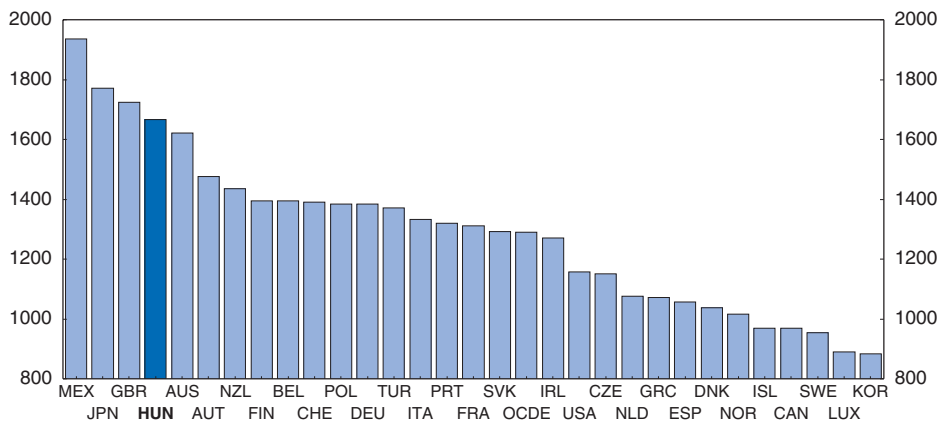
Le rythme de diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC) parmi les entreprises et les ménages constitue également un élément important des conditions-cadres de l'innovation (et influe assurément sur la progression d'un pays le long de la chaîne de valeur ajoutée en général), en raison des gains d'efficacité induits par les réseaux de TIC, ainsi que des possibilités de services innovants offertes par Internet. La Hongrie a encore du chemin à parcourir avant de rattraper les pays de l'OCDE affichant les meilleurs niveaux de diffusion des TIC, si bien qu'il est important de veiller à ce que les progrès soient rapides dans ce domaine<sup>3</sup>. L'élargissement à l'ensemble des ménages des allègements fiscaux liés aux dépenses d'équipement informatique favoriserait probablement la banalisation de ces technologies<sup>4</sup>. Toutefois, comme le soulignait le chapitre consacré à la concurrence dans la précédente *Étude*, la diffusion des TIC a été entravée, au moins dans le passé, par la libéralisation relativement lente des marchés de téléphonie, qui a atténué les pressions en faveur d'une réduction des prix des services d'accès à Internet et d'autres services de communication. De fait, les dernières comparaisons internationales disponibles pour la zone OCDE (OCDE, 2005b) laissent à penser que, à la mi-2004 tout au moins, le coût d'un panier composite d'appels téléphoniques vers des réseaux fixes ou mobiles passés par des usagers professionnels demeurait relativement élevé (graphique 5.2).<sup>5</sup> Toutefois, ce n'est que l'an dernier qu'un pas décisif a été accompli vers le renforcement de la concurrence, avec la loi sur les télécommunications de 2004 (voir la précédente *Étude* pour de plus amples informations), aussi est-il encore relativement tôt pour déterminer si des mesures complémentaires s'imposent. Néanmoins, les données tarifaires disponibles indiquent clairement que les acteurs du marché, en particulier l'opérateur historique MATAV, doivent faire l'objet d'une étroite surveillance.

### Dispositifs spécifiques de promotion de l'innovation : il est temps de faire le point sur les mesures récentes

Le cadre décisionnel et administratif de la politique d'innovation a nettement évolué ces deux dernières années<sup>6</sup>. Le nouveau Système national d'innovation est piloté au niveau politique par le Tudomány – és Technológiapolitikai Kollégium (TTPK, Conseil de politique

Graphique 5.2. **Redevances téléphoniques pour les usagers professionnels, hors taxes<sup>1</sup>**

Août 2004, USD



1. Calculs à partir d'un panier de redevances téléphoniques qui couvre les appels sur téléphones portables et les appels internationaux ainsi que les communications intérieures sur ligne fixe.

Source : OCDE (2005), *Perspectives des communications*.

scientifique et technologique), qui est présidé par le Premier ministre. Il existe également un nouvel organe exécutif, le *Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal* (NKTH, Office national de la recherche et de la technologie), qui est notamment chargé de gérer un nouveau fonds destiné à financer l'aide à l'innovation, le Fonds pour la recherche et l'innovation technologique, nommé ci-après Fonds pour l'innovation (voir l'annexe 5.A1 pour plus de précisions sur la structure du Système national d'innovation). L'aspect le plus positif de ce nouveau cadre de la politique d'innovation réside dans le fait qu'il est axé sur la promotion des innovations commercialement viables. Le système semble en outre devoir renforcer la coordination entre les différents services de l'État concernés et conférer une perspective globale à la politique de R-D.

Outre le nouveau système de financement de l'aide à la R-D, les autorités ont revu l'orientation de l'aide fondée sur des subventions, modifié les allègements fiscaux accordés au titre de la R-D et engagé des réformes de la réglementation. Les divers comités et groupes consultatifs impliqués dans la politique d'innovation contribuent également à la réforme de l'enseignement supérieur. Les principales mesures prévues sont résumées dans l'encadré 5.2.

### **Le Fonds pour l'innovation : un nouveau mode de financement des subventions à la R-D**

Le Fonds pour l'innovation, qui a commencé à fonctionner en 2004, représente un nouveau mode de financement des subventions destinées aux projets de R-D et autres programmes d'innovation. Le financement du Fonds lui-même repose sur un nouveau prélèvement assis sur le chiffre d'affaires des entreprises, la Contribution à l'innovation, complété par un abondement de l'administration centrale (les subventions de R-D étaient auparavant exclusivement financées à partir des ressources financières de l'État). Les entreprises de 10 à 50 salariés étaient précédemment assujetties à la Contribution à l'innovation, mais à compter de cette année, seules les entreprises de plus de 50 salariés sont tenues de l'acquitter (voir le tableau 5.1). Le taux de ce prélèvement va être porté à 0,3 % du chiffre d'affaires en 2006. En 2005, les recettes au titre de la Contribution à l'innovation et l'abondement de l'administration centrale devraient totaliser 40 milliards de forints, soit environ 0,2 % du PIB (tableau 5.2).

Une des caractéristiques essentielles de ce système réside dans le fait que les entreprises peuvent déduire le montant de leurs dépenses de R-D de leur contribution, l'objectif étant de les inciter à renforcer leurs activités de R-D. Cette possibilité de déduction pourrait bien susciter une plus large adhésion que les allègements d'impôts (voir ci-après), dans la mesure où les entreprises peuvent l'exploiter même en l'absence de bénéfices. Ce mécanisme permet en outre d'éviter de favoriser les entreprises en place, comme tendent à le faire les dispositifs d'allègements fiscaux qui autorisent le report des pertes sur les exercices ultérieurs. En outre, le Fonds pour l'innovation constitue un dispositif de préaffectation stricte des recettes engrangées au soutien à la R-D, et compte tenu de sa visibilité, il pourrait favoriser une prise de conscience de l'importance de l'innovation, tant au niveau des entreprises que de la population dans son ensemble.

Néanmoins, ce nouveau système présente également quelques inconvénients. La Contribution à l'innovation vient s'ajouter à un cadre fiscal déjà complexe pour les entreprises et implique également des frais de gestion supplémentaires pour le secteur public<sup>7</sup>. En outre, comme tout mécanisme de préaffectation des recettes aux dépenses, ce dispositif réduit la flexibilité des financements publics. Il convient donc de le suivre de près

## Encadré 5.2. Principaux dispositifs de la politique d'innovation hongroise

### Subventions accessibles aux secteurs public et privé

Un système de subventions octroyées sur appel d'offres ouvert pour des projets de recherche spécifiques est financé par le Fonds pour l'innovation (une trentaine de projets sont actuellement financés)<sup>1</sup>.

Des subventions liées à la R-D sont accordées par l'UE sous forme de cofinancements, axés notamment sur la fourniture de services d'innovation dans les zones industrielles<sup>2</sup>.

### Incitations fiscales (et similaires)

Les entreprises peuvent déduire de l'assiette de l'impôt sur les sociétés les montants suivants<sup>3</sup> :

- 100 % de la valeur des dépenses de R-D interne et autres dépenses liées aux projets de R-D externe (le taux de cet abattement, introduit en 1997, était de 20 % jusqu'en 2001) ;
- 300 % de la valeur des activités de R-D réalisées dans un établissement d'enseignement supérieur ou dans une institution gérée par l'Académie hongroise des sciences), à concurrence de 50 millions de forints (dispositif introduit en 2004) ;
- 50 à 70 % de la valeur des donations aux fondations soutenant des activités de R-D ;
- 10 % des coûts salariaux liés à des activités de R-D ou informatiques (dans ce cas, la déduction est appliquée à l'impôt sur les sociétés et non à la base d'imposition).

Le montant des dépenses de R-D peut être déduit de celui des contributions devant être versées au Fonds pour l'innovation.

### Dispositions spécifiques à l'intention des PME (entreprises de moins de 250 salariés)

Les PME bénéficient d'une assistance en matière de droits de propriété intellectuelle (DPI) et de commercialisation :

- le coût des demandes d'octroi de DPI (jusqu'à concurrence de 30 millions de forints) peut être déduit de l'assiette de l'impôt sur les sociétés ;
- en décembre 2004, des subventions évaluées à 80 millions de forints ont été attribuées par appel d'offres pour la fourniture de services d'assistance aux PME en matière de commercialisation et de dépôt de brevets au niveau international.
- des services d'aide au brevetage sont prévus par le programme VIVACE lancé en 2004. Celui-ci vise à doter l'Office hongrois des brevets d'un nouveau réseau de services clientèle, et à dispenser une formation sur les droits de propriété industrielle et intellectuelle.

Les pouvoirs publics aident les PME à surmonter les problèmes de liquidité soulevés par le financement de la recherche aux premiers stades du processus d'innovation :

- la Banque hongroise de développement accorde des aides financières ;
- des subventions sont octroyées aux entreprises bénéficiaires de subventions communautaires de R-D pour les aider à surmonter les difficultés financières liées au fait que ces aides de l'UE ne sont débloquées qu'après l'achèvement des projets de recherche (ce dispositif s'inscrit dans le cadre de la loi de 2005 sur l'innovation).

### Dispositions spécifiques à l'intention des institutions du secteur public et des universités

Dans le cadre du recentrage du système de subventions, les universités se sont vu accorder la possibilité de solliciter des aides pour mettre en place des « centres d'innovation » régionaux.



### Encadré 5.2. Principaux dispositifs de la politique d'innovation hongroise (suite)

De nouvelles règles s'appliquent aux entreprises issues de la recherche universitaire (dans le cadre de la loi de 2005 sur l'innovation) :

- une université (ou une institution similaire) peut désormais créer une entreprise issue de la recherche sans l'approbation des pouvoirs publics, et la règle selon laquelle l'État devait détenir au moins 50 % du capital de ce type d'entreprise a été abolie. Les règles applicables aux universitaires prenant un congé sans solde pour travailler dans un autre cadre ont également été allégées ;
- de nouvelles possibilités d'obtention de subventions ont été introduites pour la création d'entreprises issues de la recherche (une des conditions à remplir étant que ces entreprises soient des PME, c'est-à-dire qu'elles comptent moins de 250 salariés).

Certaines réformes sont en cours dans l'enseignement supérieur, notamment la mise en place cette année de formations supérieures diplômantes plus courtes et à vocation plus professionnelle.

1. Le descriptif des projets bénéficiant de ces subventions octroyées par voie d'appel d'offres ouvert est consultable sur le site Internet du NKTH.
2. Les entreprises et les universités ayant réussi à obtenir des Fonds structurels de l'UE une subvention de plus de 50 millions de forints pour fournir des services d'innovation à des entreprises dans des zones industrielles peuvent se voir octroyer une subvention égale à 50 % des coûts correspondants, à concurrence de 100 millions de forints.
3. Seules sont recensées les incitations fiscales les plus importantes en matière de R-D. Ces déductions sont « complémentaires », au sens où les dépenses de R-D sont en tout état de cause intégrées dans les frais d'exploitation et, comme d'autres frais, peuvent contribuer à réduire le montant des bénéfices imposables au titre de l'impôt sur les sociétés. Le régime des donations est plus complexe, mais il se traduit de fait par une déduction fiscale complémentaire de 50 % (qui atteint 70 % si la donation est « régulière »).

Tableau 5.1. Taux de contribution des entreprises au Fonds pour l'innovation, en pourcentage du chiffre d'affaires

	2004	2005	2006 et après
Travailleurs indépendants et entreprises de moins de 10 salariés	Exemption	Exemption	Exemption
Entreprises de moins de 50 salariés	0.05	Exemption	Exemption
Entreprises de plus de 50 salariés	0.20	0.25	0.3

Source : Office national de la recherche et de la technologie.

Tableau 5.2. Principales aides financières à la R D

Type d'aide financière	Montant annuel en HUF	Montant approximatif en pourcentage du PIB
Financement par subventions <i>via</i> le Fonds pour l'innovation (contributions à l'innovation plus transferts compensatoires de l'administration centrale)	40 milliards HUF (prévus en 2005)	0.2, hausse prévue en 2006 et 2007 du fait d'un relèvement des taux de contribution à l'innovation
Déductions fiscales en faveur de la R-D	5 milliards HUF (chiffre 2003)	0.05
Financement de subventions et d'autres aides à la R D par l'UE – quand un cofinancement est requis, il est généralement assuré par des crédits du budget central affectés à l'intégration dans l'UE	Environ 250 millions € par an attendus dans le cadre du budget UE 2007-13	0.25

Source : Office national de la recherche et de la technologie, ministère des Finances.

pour déterminer si ses inconvénients sont sérieux et si ses retombées positives sont substantielles :

- *L'évaluation du système de Fonds pour l'innovation devrait s'attacher à déterminer si la possibilité offerte aux entreprises de réduire leur taxe de contribution à l'innovation en développant les activités de R-D a véritablement abouti à une extension de la R-D dans le secteur privé. Lorsque sera évalué l'impact de ce mécanisme de déductibilité, il conviendra de déterminer dans quelle mesure l'éventuelle augmentation observée des activités de R-D est imputable à des artifices comptables, plutôt qu'à un véritable accroissement des ressources consacrées à la R-D.*
- *Même si le positionnement des entreprises par rapport à ce mécanisme de déductibilité s'avère bon, les autorités devraient se demander si cette préaffectation stricte des recettes est optimale.*

Outre les ressources issues du Fonds pour l'innovation, des aides à la R-D sont accordées par les fonds de l'UE. L'essentiel des financements liés à l'innovation passeront par le Programme opérationnel de développement de la compétitivité économique<sup>8</sup>. Comme dans d'autres domaines, la réussite des efforts déployés pour bénéficier des financements communautaires destinés à la R-D est indissolublement liée à l'existence d'un bon soutien administratif. Bien que les autorités n'aient pas ménagé leur peine sur ce terrain, il est encore trop tôt pour se prononcer sur le degré de réussite de la Hongrie en matière d'accès aux financements concernant la R-D (voir l'annexe 2.A1 du chapitre 2 pour de plus amples informations sur les financements octroyés par l'UE).

### **Évaluer le renforcement du ciblage des programmes de subventions**

Les modifications apportées au système de subventions destinées aux projets de R-D et aux autres volets de l'innovation se sont traduites par un ciblage renforcé sur des domaines spécifiques de la recherche, et par un soutien accru au développement des activités de recherche menées conjointement par les secteurs public et privé :

- Comme précédemment, des subventions générales sont octroyées sur appel d'offres ouvert à des projets de recherche, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Néanmoins, une plus grande importance est désormais accordée au domaine de recherche dans le cadre de l'évaluation des demandes. Il est également prévu de porter à 40 % la part des subventions attribuées au secteur privé.
- Un nouveau programme favorisant la création de centres de connaissances régionaux est en cours. Au printemps 2005, six projets de centres de recherche universitaire s'étaient vu accorder 1 à 2 milliards de forints de subventions chacun, et il est envisagé de soutenir jusqu'à quatre autres projets. Les fonds alloués sont destinés à financer la construction de nouvelles installations de recherche, ainsi que des postes de chercheurs.

L'attention accrue accordée au domaine de recherche dans le processus d'attribution des subventions s'inscrit dans le cadre plus vaste d'une stratégie de renforcement du ciblage de la politique de R-D. Un des avantages de la concentration des moyens d'action sur des domaines spécifiques est de permettre d'atteindre la masse critique nécessaire pour enclencher un cercle vertueux d'effets de réseau et d'échelle. Par contre, un ciblage accru implique une prise de risques renforcée quant à la détermination des domaines susceptibles de devenir des spécialités en matière de recherche. De ce point de vue, le recours à des conseillers issus des secteurs privé et public pour l'élaboration des politiques publiques laisse à penser que les autorités s'appuient judicieusement sur un large éventail d'opinions pour sélectionner les domaines de recherche. *Ce ciblage accru signifie également*

qu'il est important que le gouvernement concrétise son intention de créer un système de suivi des projets bénéficiant de subventions. Il serait utile que ce système de suivi intègre une surveillance générale des domaines de recherche ciblés ainsi qu'un suivi de chaque projet de R-D aidé, de manière à favoriser les ajustements stratégiques à l'évolution internationale du secteur de la recherche. Diverses considérations doivent entrer en ligne de compte dans l'affectation des fonds, en partie parce qu'il est difficile de les attribuer sur la base des probabilités d'application commerciale réussie. Ainsi, un autre critère que les autorités pourraient examiner réside dans les effets secondaires potentiels des projets de recherche.

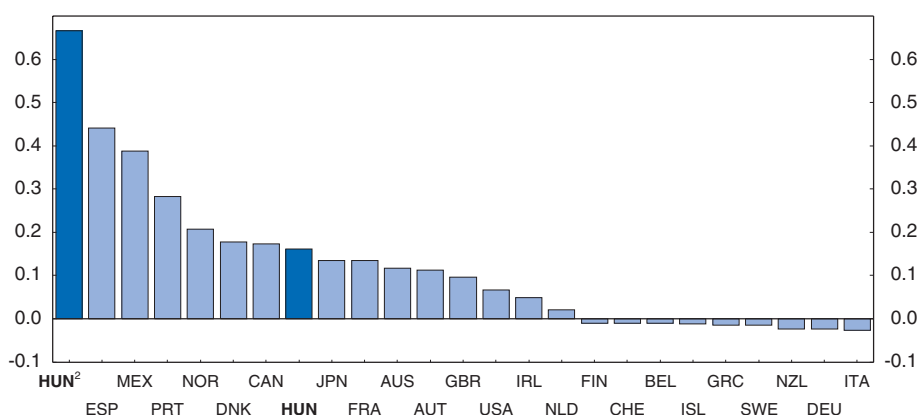
### **Les allègements fiscaux au titre des dépenses de R-D n'ont, au mieux, qu'un impact limité**

Les allègements fiscaux accordés au titre des dépenses de R-D ont été renforcés ces dernières années. En 2001, l'abattement à la base au titre des dépenses de R-D, déduit de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, a été porté de 20 à 100 %. Depuis lors, de nouveaux dégrèvements fiscaux ont été introduits, notamment une déduction de 300 % en cas de R-D effectuée par un établissement public de recherche et une déduction au titre des coûts salariaux liés à des activités de R-D (voir l'encadré 5.2).

Ces allègements fiscaux se traduisent par un taux de subvention fiscale de la R-D relativement élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE (OCDE, 2004a). Des calculs montrent que l'abattement de 100 % correspond à une subvention de 0.16 cent pour chaque équivalent-dollar de dépenses de R-D, et que la déduction de 300 % équivaut à une subvention de 0.66 cent (graphique 5.3). À titre de comparaison, les subventions fiscales sont inexistantes (ou négligeables) dans bon nombre de pays de l'OCDE, dont quelques-uns seulement affichent des taux de subvention fiscale supérieurs à celui correspondant à l'abattement de 100 %, tandis que la déduction de 300 % représente le taux de subvention le plus élevé parmi les pays comparés.

**Graphique 5.3. Allègements d'impôt au titre des activités de R-D**

Pourcentage de subventions fiscales pour 1 \$ de R-D, 2004<sup>1</sup>



1. Les subventions fiscales sont mesurées par 1 moins l'indice B. Le graphique indique les estimations pour les grandes entreprises. Pour un ou deux pays (mais non la Hongrie), les résultats sont différents pour les petites entreprises.
2. HUN représente le cas type d'une déduction fiscale de 100 % pour la recherche et le développement de technologie (s'applique également à la R-D sous-traitée si le partenaire est un organisme de recherche public ou à but non lucratif). HUN (2) désigne une déduction de 300 % qui est disponible si le laboratoire de R-D d'une société est situé dans une université ou un site de recherche public.

Source : OCDE (2004), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE*.

Seul un nombre relativement limité d'entreprises (environ 400 à l'heure actuelle) tirent parti de ces allègements d'impôts, même si leur taille moyenne est importante<sup>9</sup>. Ce faible nombre est peut-être moins surprenant qu'il n'y paraît. En effet, comme le souligne le premier chapitre, les statistiques disponibles laissent à penser qu'il n'existe que quelques centaines d'unités de R-D identifiables dans le secteur privé. S'il est clair que ces allègements étayaient la rentabilité de certaines entreprises, il est beaucoup plus difficile de déterminer leur incidence sur les activités de R-D. L'augmentation du taux de l'abattement fiscal susmentionné de 20 à 100 % en 2001 n'a pas provoqué d'augmentation manifeste du nombre d'entreprises le mettant à profit. Néanmoins, les activités de R-D du secteur privé ont effectivement augmenté vers cette époque, laissant à penser que les effets de cette mesure se sont peut-être fait sentir surtout au niveau des entreprises qui possédaient déjà des installations de R-D. Quelle que soit la nature de cette augmentation, les données internationales tendent à indiquer que l'ampleur des effets des allègements fiscaux sur la R-D est limitée. Après examen de ces données, un rapport de la Commission européenne conclut que l'élasticité-prix de la R-D est faible (Commission européenne, 2003), ce qui implique que les dispositions fiscales prises pour réduire les coûts de la R-D ont peu d'effet sur les activités en la matière. Ce constat est corroboré par une récente analyse de régression réalisée par l'OCDE (OCDE, 2005a), qui indique que les allègements d'impôts accordés au titre de la R-D jouent un rôle mineur dans les différences d'intensité de R-D entre pays.

*Compte tenu de la relative générosité des allègements d'impôts actuels en termes de comparaison internationale, et des conclusions souvent sceptiques des travaux de recherche sur l'incidence des dégrèvements fiscaux, il est possible que ces allègements soient trop élevés et qu'ils entraînent des pertes d'efficacité économique substantielles. En gardant ces éléments à l'esprit, les autorités devraient s'attacher à évaluer l'incidence du niveau actuel d'aide avant de se prononcer sur de nouveaux changements.*

### **De nouveaux dispositifs à l'intention des PME innovantes**

L'accès aux financements représente une des principales difficultés des PME innovantes. Le montant des investissements en capital-risque réalisés en Hongrie est faible; d'après un document de l'OCDE sur l'évolution du capital-risque, ce pays se caractérise par l'un des plus bas niveaux d'investissement en capital-risque à l'échelle internationale<sup>10</sup>. Cela tient principalement au fait que les propositions d'investissement hongroises n'ont généralement pas une envergure suffisante pour être prises en considération par les sociétés d'investissement en capital-risque, compte tenu des frais généraux que représentent à la fois l'évaluation des propositions et les ressources que ces investisseurs consacrent souvent à la gestion conjointe des entreprises créées. Le gouvernement remédie à ce problème en mettant en œuvre, en collaboration avec la Banque hongroise de développement, un programme d'aide financière aux PME innovantes. Il est également en train de mettre en place des subventions spéciales pour aider les entreprises bénéficiaires de subventions communautaires de R-D à surmonter les difficultés financières liées au fait que ces aides de l'UE ne sont débloquées qu'après l'achèvement des projets de recherche.

Les autorités ont également adopté des mesures pour encourager les PME à faire breveter et à commercialiser leurs nouveaux produits et procédés. Les PME peuvent déduire le coût des demandes d'octroi de droits de propriété intellectuelle (DPI) de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, et l'État finance des services d'assistance en matière de brevetage et de commercialisation. En outre, dans le cadre du programme VIVAGE

destiné à promouvoir les DPI, l'Office hongrois des brevets doit mettre en place un nouveau système de services clientèle, et offrir des stages de formation aux entreprises en matière de dépôt de brevets et de demande de protection par droit d'auteur. Le programme VIVACE vise également à améliorer le système de règlement des différends entre entreprises, cet aspect étant considéré comme dissuasif pour les investisseurs spécialisés dans les projets à haut risque.

### **Une réglementation modifiée pour améliorer les liens science-industrie**

Une des principales mesures prises pour renforcer les activités de recherche à vocation commerciale réside dans l'adoption de règles allégées concernant les entreprises issues de la recherche universitaire. En vertu de dispositions législatives introduites cette année, une université (ou une institution similaire) peut désormais créer une entreprise issue de la recherche sans solliciter l'approbation des pouvoirs publics, et la règle selon laquelle l'État devait détenir au moins 50 % du capital de ce type d'entreprise a été abolie<sup>11</sup>. Ces mêmes dispositions ont également mis en place un nouveau mécanisme pour le détachement de chercheurs dans le secteur privé. Avec l'accord de leur employeur, les chercheurs en poste dans des universités ou des établissements publics de recherche peuvent désormais prendre un congé sans solde pour aller travailler dans des entreprises de R-D du secteur privé. Il n'existe aucune règle concernant la durée ou la fréquence de ces congés sans solde.

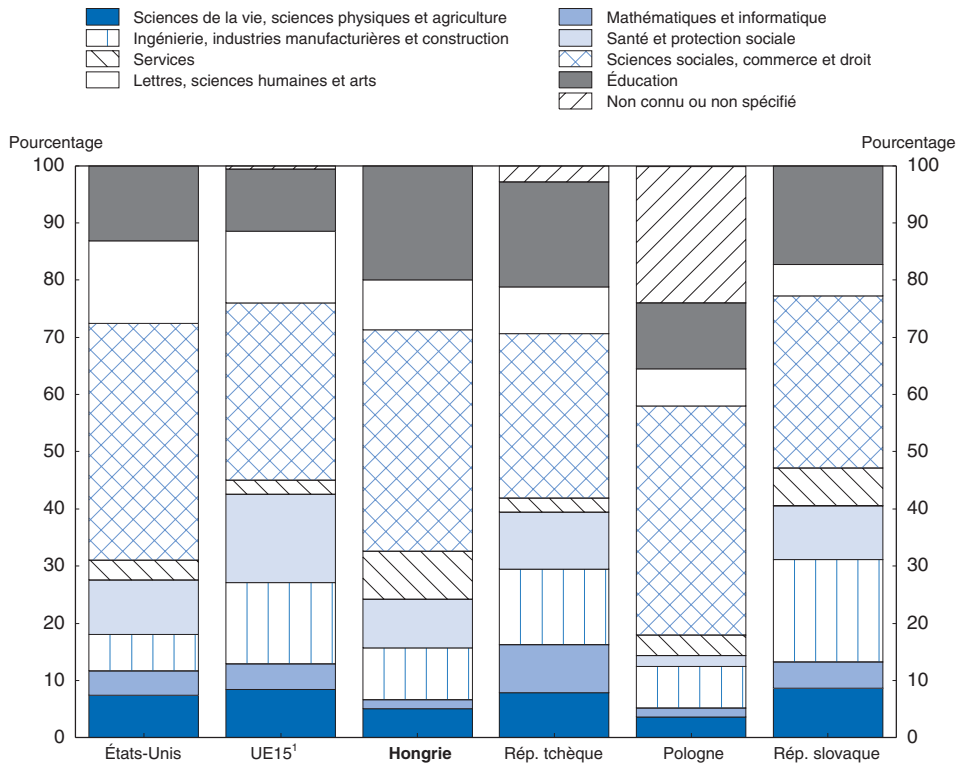
Ces initiatives vont dans le bon sens, mais la réforme de la réglementation doit aller plus loin. L'Académie hongroise des sciences (AHS) doit être davantage incitée à s'engager dans des activités de recherche à vocation commerciale. L'AHS correspond à une approche de la recherche publique adoptée dans d'autres pays de l'OCDE, où l'État crée un institut national de la recherche destiné à attirer les meilleurs chercheurs dans un large éventail de disciplines grâce à des conditions relativement attrayantes, caractérisées tout particulièrement par l'absence de cours à dispenser. Ce type de système peut donner de bons résultats en matière de recherche fondamentale, mais nombre de domaines de recherche offrent très peu de possibilités de liens avec les entreprises, et les chercheurs ne sont souvent guère incités à nouer de tels liens dans les domaines où il existe de fortes potentialités à cet égard. Certains considèrent en outre que le manque de contacts avec les étudiants dans ces centres de recherche réduit la créativité, et que si de nombreux chercheurs travaillent dur pour intégrer ces établissements, ils perdent de leur élan une fois qu'ils y sont entrés. *Les autorités pourraient aider l'AHS à se réformer en accentuant l'importance des travaux menés en collaboration avec les entreprises dans l'évaluation des activités de recherche de l'Académie, et en resserrant le lien entre performances et affectation des ressources budgétaires (pour l'heure, environ 10 à 15 % seulement du budget de l'AHS est fondé sur ses résultats en matière de recherche). Les réformes passent peut-être également par une modification du statut des chercheurs en termes de durée d'engagement.*

## **Politique d'éducation et innovation**

À certains égards, la Hongrie dispose d'un bon capital humain pour la R-D. Sa montée en puissance en tant que site de production manufacturière, souvent dans le domaine de la haute technologie, a notamment renforcé les compétences en ingénierie de sa main-d'œuvre. Même si ce type d'activités ne se traduit guère par des efforts de R-D clairement reconnus comme tels, il implique probablement en soi un certain degré d'innovation et peut servir de passerelle vers la prestation de services formels de R-D dans l'élaboration de

### Graphique 5.4. Répartition des diplômes de l'enseignement supérieur selon le domaine d'études

2002



1. Moyenne non pondérée des dernières données disponibles pour les pays de l'UE15 sauf la Grèce, le Luxembourg et le Portugal.

Source : OCDE (2004), *Regards sur l'éducation*.

produits ou de procédés. Par ailleurs, le système d'enseignement pourrait mieux faire, qu'il s'agisse de dispenser les compétences requises par de tels changements, ou de renforcer l'intérêt pour la R-D et les qualifications en la matière dans l'ensemble de l'économie<sup>12</sup>.

#### **Amplifier les signaux du marché dans l'enseignement supérieur**

Un des points faibles de la Hongrie en termes de potentiel d'innovation réside dans la proportion relativement modeste de titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur dans les domaines liés à la science et à la technologie. D'après la publication de l'OCDE *Regards sur l'éducation*, 15 % seulement des diplômés de l'enseignement supérieur hongrois sont spécialisés en sciences, en ingénierie, en mathématiques ou en informatique (graphique 5.4). À titre de comparaison, la République tchèque et la République slovaque, par exemple, affichent une proportion de diplômés presque deux fois plus élevée dans ces domaines<sup>13</sup>.

Dans une certaine mesure, cette modeste proportion de titulaires de diplômes en rapport avec la R-D s'explique par la faiblesse des signaux de la demande. Le secteur de la R-D étant relativement petit, il envoie des signaux ténus aux fournisseurs de services éducatifs et aux étudiants, comparés aux signaux beaucoup plus forts émis par le marché du travail dans d'autres domaines, notamment pour les formations à caractère commercial. Certains signaux de la demande parviennent toutefois au secteur de

l'enseignement supérieur, mais des observateurs dénoncent depuis longtemps le fait que la réaction de l'offre est inadaptée et que les formations supérieures sont trop longues, insuffisamment professionnelles et trop axées sur des matières spécifiques<sup>14</sup>. Les étudiants suivent généralement des formations en quatre ans de type maîtrise, qui impliquent souvent un allongement superflu de la durée des études et une spécialisation inutile au regard des besoins du marché du travail, ce qui affaiblit le rendement de l'enseignement supérieur<sup>15</sup>.

La mise en place de formations diplômantes plus courtes et à vocation plus professionnelle dans le cadre d'une nouvelle loi sur l'enseignement (adoptée en juin de cette année) est donc bienvenue. Les nouvelles formations en trois ans débouchant sur un diplôme de niveau licence seront plus générales que celles qui existent aujourd'hui, auront un contenu plus professionnel et intégreront une expérience professionnelle obligatoire. Au terme de cette nouvelle formation, les étudiants pourront opter pour une année d'étude supplémentaire débouchant sur une maîtrise spécialisée. Cette nouvelle structure des formations diplômantes pourrait bien influencer sensiblement sur l'efficacité de l'enseignement supérieur quant à la fourniture des compétences requises sur le marché du travail<sup>16</sup>. D'autres dispositions de la nouvelle loi sur l'enseignement devraient aussi renforcer les signaux dans le système éducatif. En particulier, la nouvelle loi facilite les transferts d'étudiants entre universités au cours de leur cursus, met en place un mécanisme de prise en compte, pour les nouvelles admissions, de l'expérience professionnelle des diplômés et instaure de nouvelles structures de gestion.

*Les signaux du marché doivent néanmoins être amplifiés davantage dans l'enseignement supérieur. Le gouvernement devrait notamment tenter de nouveau de développer les consultations entre l'enseignement supérieur et les entreprises concernant le contenu et le panachage des cours.* Les premières versions de la loi de 2005 sur l'innovation proposaient la mise en place d'un nouveau système dans lequel les prestataires de formations supérieures devraient consulter régulièrement les employeurs, et prendre davantage en compte qu'ils ne le font actuellement les demandes de modification du panachage et du contenu des cours formulées par les entreprises. Cette proposition s'est toutefois heurtée à la résistance des représentants de l'enseignement supérieur au cours du remaniement de la loi, ceux-ci faisant valoir qu'elle compromettrait l'indépendance des organismes d'enseignement.

De surcroît, des pressions plus fortes sont nécessaires pour que le système d'enseignement supérieur se désengage plus rapidement des domaines caractérisés par une offre excédentaire. Il va de soi que le système s'adapte plus aisément à l'évolution des disciplines dans lesquelles la demande de cours augmente, tandis que l'ajustement de l'offre est plus lent dans les domaines où la contraction de la demande implique des réductions d'effectifs dans les départements universitaires. Le nombre relativement important d'étudiants qui suivent une formation d'enseignant illustre bien ce problème. Les données du graphique 5.4 indiquent que 20 % environ des titulaires d'un diplôme d'études supérieures se spécialisent dans l'enseignement. Or, même si le nombre de diplômés a considérablement diminué, l'offre excède toujours la demande et de nombreux diplômés disposant de qualifications d'enseignant n'intègrent pas cette profession<sup>17</sup>.

*Les autorités pourraient favoriser l'évolution du panachage des matières et l'amélioration de la qualité des formations diplômantes en recourant davantage à des mécanismes d'incitation dans le financement de l'enseignement supérieur, pour encourager une modification de l'affectation des ressources pédagogiques.* Pour l'heure, les transferts financiers à l'enseignement supérieur

sont fondés sur des paiements par individu. Ces montants par individu varient suivant les formations (reflétant à peu près leur coût) et sont définis par convention entre les universités et l'État. Chaque année, le gouvernement fixe le nombre maximal de paiements par individu qu'il financera, qui est défini de manière très stricte (puisque cette limite est subdivisée en plus de 400 plafonds distincts). Une loi actuellement examinée par le Parlement contient des propositions visant à rendre le système plus flexible pour les universités, et les plafonds plus sensibles à la demande des étudiants. *Le système d'incitations qui s'applique aux étudiants et aux universités pourrait également être renforcé grâce à l'introduction de droits de scolarité pour les cours dispensés dans les universités publiques, mais il s'agit là d'une question politiquement sensible.* L'opposition politique suscitée par l'instauration de droits d'inscription pour les étudiants au milieu des années 90 avait en effet débouché sur leur suppression, et les gouvernements qui se sont ensuite succédé au pouvoir n'ont plus abordé la question<sup>18</sup>. Le principal argument économique en faveur de l'institution de droits de scolarité est que ceux-ci permettraient de resserrer le lien entre investissement et rendement pour les étudiants universitaires, et de faire utilement jouer pour les universités la fonction indicatrice des prix. Les systèmes de droits d'inscription peuvent également faciliter l'ajustement des subventions à l'enseignement supérieur s'ils vont de pair avec des mécanismes d'aide, comme les prêts d'État, conçus pour apporter une assistance complémentaire aux étudiants issus de ménages à faible revenu ou un soutien renforcé à certains types de formation.

*Dans le domaine de la formation professionnelle, une réaction plus vigoureuse de l'offre à l'évolution des besoins du marché du travail s'avère également nécessaire.* Comme l'enseignement supérieur, la formation professionnelle a souvent un contenu pratique insuffisant, et les cours sont souvent déphasés par rapport aux demandes du marché du travail. *À cet égard, il convient de renforcer la formation pratique ainsi que la concertation et la coopération avec le secteur des entreprises.* Les propositions du programme des Cent mesures concernant la formation professionnelle (annexe 5.A4) s'attaquent apparemment à certaines de ces questions.

### **Remédier aux carences de l'enseignement obligatoire**

L'enseignement obligatoire a une influence moins directe sur les capacités d'innovation que l'enseignement supérieur, mais il n'en demeure pas moins important, car le contenu et la qualité de l'enseignement primaire et secondaire déterminent le niveau de connaissances de base en science et en technologie ainsi que le degré d'intérêt pour ces domaines. Parmi les récentes mesures prises par les pouvoirs publics, la plus importante pour l'innovation est une initiative destinée à faire une plus large place aux capacités de résolution des problèmes et aux compétences en rapport avec la vie professionnelle dans les programmes scolaires. Cette initiative découle en partie des résultats relativement médiocres obtenus par la Hongrie dans le cadre de l'enquête de 2000 du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA). Les résultats de l'étude PISA de 2003 ne montrent guère de changements par rapport à ceux de 2000, mais il est difficile de déterminer si cela s'explique par l'échec des politiques publiques, ou par le temps nécessaire pour que les modifications apportées aux programmes et aux méthodes pédagogiques deviennent effectives et, a fortiori, pour qu'elles transparaissent dans les résultats scolaires<sup>19</sup>. En termes d'amélioration de la qualité globale de l'enseignement obligatoire, une initiative bienvenue a également été prise en vue de l'introduction d'un



nouveau système de mesure et d'évaluation des performances des établissements d'enseignement et des élèves (mais il n'est pas envisagé d'en rendre les résultats publics).

Par ailleurs, les autorités ont récemment adopté des mesures pour renforcer les compétences en langues étrangères<sup>20</sup>. Le ministère de l'Éducation a lancé un programme intitulé « Langues du monde », dont les principaux éléments résident dans la possibilité offerte aux élèves de l'enseignement secondaire d'opter pour une année supplémentaire de formation linguistique intensive, et l'introduction d'un nouvel examen de fin d'études en langues étrangères. En outre, des aides financières supplémentaires sont débloquées pour permettre aux enseignants de se former aux langues étrangères, et de nouveaux allègements d'impôts correspondant au coût d'apprentissage des langues étrangères ont été mis en place<sup>21</sup>. De plus, des programmes ont été adoptés en vue d'installer de nouveaux équipements TIC et de renforcer la formation aux technologies de l'information dans les établissements scolaires.

Certains estiment que d'importantes faiblesses structurelles du système éducatif obligatoire doivent également retenir l'attention des pouvoirs publics. Les élèves sont orientés précocement vers la formation professionnelle ou vers l'enseignement général, sur la base d'un unique examen, et la possibilité de passer d'une filière à l'autre est limitée. *Les autorités devraient faire le point sur cette dimension du système éducatif, compte tenu de la probabilité qu'elle entraîne des erreurs d'orientation des élèves, et du fait que la scission entre filières professionnelle et générale est en tout état de cause moins pertinente dans la perspective de la transmission des compétences nécessaires sur les marchés du travail modernes.*

Qui plus est, le corps enseignant est aujourd'hui confronté à des difficultés de taille. Nombre d'observateurs sont préoccupés par le fait que les besoins en nouveaux enseignants – malgré un certain sureffectif (en particulier dans les établissements primaires et secondaires) – ne sont pas couverts, car la profession n'attire pas les jeunes diplômés ayant les aptitudes requises<sup>22</sup>. En outre, il s'avère difficile de motiver les enseignants en exercice. Ainsi, une enquête réalisée auprès des chefs d'établissements et de leurs adjoints indique que le manque de possibilités de motivation des enseignants constitue le problème essentiel des établissements scolaires (OKI, 2004). Un autre élément révélateur des difficultés du système éducatif réside dans le fait que les enseignants occupent couramment un second emploi, ce qui laisse à penser que l'intérêt attaché à leur avancement professionnel est faible.

En vue de remédier à ces problèmes, une récente étude de la politique menée à l'égard des enseignants en Hongrie (OCDE, à paraître) appelle à *une meilleure adéquation entre la formation des enseignants, la structure des rémunérations, l'avancement professionnel et les besoins des établissements scolaires*. Les problèmes de motivation et de recrutement au sein du corps enseignant sont largement imputables à la conjonction d'un faible niveau de rémunération et d'une forte protection de l'emploi. *Les structures de rémunération doivent être réformées*. Comme les autres salariés du secteur public, avant la hausse de 50 % des traitements accordée au cours de la période 2001-03, les enseignants avaient vu pendant longtemps leur niveau de rémunération reculer par rapport au secteur privé. Ainsi, entre 1989 et 2001, les revenus des enseignants du secondaire sont tombés de deux tiers à la moitié des revenus moyens des personnes diplômées de l'enseignement supérieur (OCDE, à paraître). La forte revalorisation récente des traitements a vraisemblablement contribué quelque peu à atténuer les problèmes de motivation. Néanmoins, le barème de traitements des enseignants soulève toujours des difficultés. Les composantes liées aux résultats ne jouent qu'un rôle limité; en début de carrière, les rémunérations sont faibles et progressent

lentement, le barème concentrant l'essentiel des augmentations sur la fin du parcours professionnel. Il est cependant peu probable que la forte revalorisation intervenue récemment ait sensiblement réduit le nombre d'enseignants occupant un second emploi, dans la mesure où elle ne s'est pas accompagnée d'une modification des exigences liées aux postes. Outre ces questions de rémunération, il faut s'attaquer au problème de la protection excessive de l'emploi. Ce degré élevé de protection de l'emploi est associé au statut de fonctionnaire des enseignants; il sape les mécanismes destinés à remédier à l'insuffisance des résultats et empêche les mesures de suppression de postes, ce qui contribue au problème des sureffectifs et fait obstacle au rajeunissement de la profession.

## Notes

1. Les autorités hongroises ont retenu « *National Innovation System* » (Système national d'innovation) comme traduction anglaise de l'appellation de cette nouvelle structure d'organismes publics (voir l'annexe 5.A1). Il convient cependant de noter que le terme « système national d'innovation » est également utilisé par les spécialistes de la politique scientifique et technologique pour désigner de manière plus générale l'ensemble du système d'institutions contribuant à la création et la diffusion de la technologie, qui comprend les instituts de recherche des entreprises, les universités et les organismes publics.
2. Pour une évaluation des politiques de ciblage des dépenses de R-D, voir Sheehan et Wyckoff (2003). Par ailleurs, des précisions sur les projets liés à la R-D financés par l'UE peuvent être obtenues dans Commission européenne (2005).
3. Ainsi, les données figurant dans la dernière édition des *Perspectives des communications de l'OCDE* (OCDE, 2005b) montrent qu'au milieu de l'année 2004, la Hongrie affichait un des plus faibles nombres d'abonnés aux services d'accès haut débit à Internet par habitant. Des indicateurs plus généraux sur l'accès des ménages et des entreprises à Internet figurent dans les bases de données de l'OCDE, mais les chiffres correspondant à la Hongrie font défaut à ce jour. Les informations disponibles montrent toutefois que les écarts de taux d'équipement en connexions Internet d'un pays de l'OCDE à l'autre sont nettement moins marqués pour les entreprises que pour les ménages. Il est donc probable que la Hongrie est moins en retard dans le premier cas que dans le second. Pour obtenir une évaluation de l'impact économique des TIC, voir OCDE (2004c).
4. Les dispositifs de formation aux TIC et de remboursement d'impôts accordé aux enseignants et aux élèves faisant l'acquisition d'équipements informatiques doivent être élargis à l'ensemble des ménages. L'objectif de la Stratégie nationale pour le haut débit (2004) est que 80 % des ménages et 90 % des entreprises aient accès aux services à haut débit d'ici 2006. Cette stratégie prévoit également le développement des connexions à haut débit dans le secteur public. La loi sur les communications électroniques (2004) visait aussi à améliorer la diffusion des TIC en renforçant la transparence des marchés de services de téléphonie et d'accès à Internet, ainsi que la protection des consommateurs.
5. Les prix sont non seulement élevés au regard du volume et du type d'appels téléphoniques passés par les usagers professionnels, mais ils sont aussi relativement élevés pour l'accès des ménages à Internet. Les données tarifaires calculées sur la base des taux de change qui figurent dans la dernière édition des *Perspectives des communications de l'OCDE* (OCDE, 2005b) montrent que :
  - d'après des mesures effectuées en novembre 2004, un abonnement à Internet caractérisé par un débit descendant de 512 kilooctets par seconde coûtait l'équivalent de 42 dollars par mois environ, soit au moins 10 dollars de plus que les offres similaires proposées dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Un examen sommaire des tarifs pratiqués fin mars 2005 laisse à penser que les prix hongrois ont peut-être baissé de quelque 5 dollars dans l'intervalle ;
  - d'après des mesures effectuées en août 2004, un panier composite de redevances téléphoniques pour une ligne fixe, incluant les appels internationaux et les appels vers les réseaux mobiles, représentait en Hongrie un montant record d'environ 750 dollars par an, alors qu'il se situait généralement entre 600 et 700 dollars dans les autres pays de l'OCDE ;
  - d'après des mesures effectuées en août 2004, les comparaisons de prix des services de téléphonie mobile avec la Hongrie débouchent sur des résultats très différents suivant l'intensité d'utilisation. Lorsque celle-ci est faible ou moyenne, la téléphonie mobile hongroise semble être une des moins coûteuses de la zone OCDE, alors qu'elle paraît au contraire figurer parmi les plus onéreuses en cas d'intensité d'utilisation élevée.
6. Pour une description de la politique d'innovation menée par les pouvoirs publics, voir NKTH (2004).

7. Les frais de gestion publique correspondant au NKTH et à la *Kutatás-fejlesztési Pályázati és Kutatáshasznosítási Iroda* (KPI, Agence pour la gestion des fonds destinés à la recherche et l'exploitation de la recherche) ont été estimés à 2 % de la valeur du Fonds en 2004. On ne dispose cependant d'aucune estimation du coût de la collecte de ce prélèvement par l'administration fiscale.
8. Comme l'indique l'annexe 2.A1 du chapitre 2, les aides provenant des Fonds structurels sont débloquées sur la base des plans de développement nationaux des États membres.
9. Des données de 2001 montrent que 400 entreprises tirant parti des allègements fiscaux au titre de la R-D employaient environ 8 % de la main-d'œuvre salariée (la plupart de ces personnes ne travaillaient cependant pas directement dans la R-D). Au sein de ce groupe, quelque 90 grandes entreprises ont bénéficié d'environ 22 des 29 milliards de forints d'allègements fiscaux accordés au total cette année-là.
10. L'OCDE a réalisé une série d'examens par les pairs consacrés au capital-risque, dont rend compte le rapport de synthèse OCDE (2003c).
11. Afin que les entreprises issues de la recherche ne puissent prendre des risques excessifs avec des biens appartenant à l'État, les universités ne peuvent investir qu'un montant égal à la moitié des bénéfices réalisés dans le cadre d'entreprises commerciales l'année précédente.
12. OKI (2004) présente un examen approfondi du système éducatif hongrois.
13. Il est probable que ces différences reflètent en partie (mais de façon peu significative) des différences entre les systèmes éducatifs et les méthodes de classification des divers pays. Le faible nombre de diplômés en ingénierie s'explique en partie par le fait que certaines personnes disposant de compétences en ingénierie ont un niveau de qualification « inférieur » à celui des diplômés pris en compte dans ces statistiques. En outre, il y a semble-t-il quelques différences dans les modalités de classification des étudiants qui acquièrent des qualifications pédagogiques. En Hongrie, par exemple, les diplômés en sciences qui obtiennent ensuite un diplôme d'enseignement sont classés parmi les enseignants diplômés, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans d'autres pays.
14. On peut trouver un exemple du point de vue des milieux d'affaires sur le système éducatif dans Amcham (2004).
15. Dans une étude, Galasi (2004) estime des équations de salaires pour des diplômés de l'enseignement supérieur et parvient à la conclusion qu'un diplôme plus général peut indéniablement être avantageux, dans la mesure où il donne accès à un plus large éventail de métiers. L'auteur souligne également (ce qui n'est peut-être pas surprenant) que les qualifications en TIC, en économie et commerce et en langues étrangères contribuent de manière particulièrement sensible à accroître le rendement de l'enseignement supérieur.
16. Ainsi, selon une récente étude de l'OCDE consacrée à l'enseignement polytechnique finlandais (OCDE, 2003a), les formations diplômantes plus courtes et à vocation plus professionnelle sont prisées des étudiants, et les évaluations de la situation des jeunes diplômés sur le marché du travail sont positives. La Finlande se trouve dans une position similaire à celle de la Hongrie au sens où les formations diplômantes universitaires sont généralement assez longues et caractérisées par une forte composante théorique. Pour améliorer la situation, les autorités finlandaises ont créé des écoles polytechniques destinées à dispenser des formations à vocation plus professionnelle, tandis que les pouvoirs publics hongrois ont choisi d'introduire des diplômés plus professionnels dans le système universitaire existant.
17. Selon un rapport sur l'enseignement supérieur du ministère de l'Éducation (ministère de l'Éducation, 2002), plus de 20 % des étudiants suivaient une formation d'enseignant en 1990, mais ce pourcentage était tombé à moins de 15 % en 2000.
18. Les autorités avaient tenté d'instaurer des droits d'inscription universitaires au milieu des années 90, dans le cadre du plan Bokros. Malgré la faiblesse de ces droits et les aides complémentaires prévues pour les étudiants issus de ménages à faible revenu, ce dispositif s'était heurté à une forte résistance et avait été ultérieurement supprimé.
19. L'enquête PISA 2006 sera axée sur la culture scientifique et devrait fournir des enseignements utiles aux responsables de l'action publique, en vue de l'adoption d'une approche adéquate de l'innovation dans le cadre du système d'enseignement.
20. Cette focalisation sur les compétences linguistiques trouve en partie son origine dans les données de l'enquête Innobaromètre de l'UE (Commission européenne, 2004) qui montrent que les compétences en langues étrangères sont relativement faibles en Hongrie.
21. Le programme Langues du monde s'est également traduit par des mesures spécifiques de promotion des langues au cours de l'année scolaire 2003-04.

22. L'existence d'effectifs en surnombre dans le corps enseignant est notamment mise en évidence par les indicateurs de l'OCDE, selon lesquels le nombre d'élèves/étudiants par enseignant est très faible en Hongrie par rapport aux autres pays, en particulier dans l'enseignement primaire et le premier cycle de l'enseignement secondaire (OCDE, 2004b).

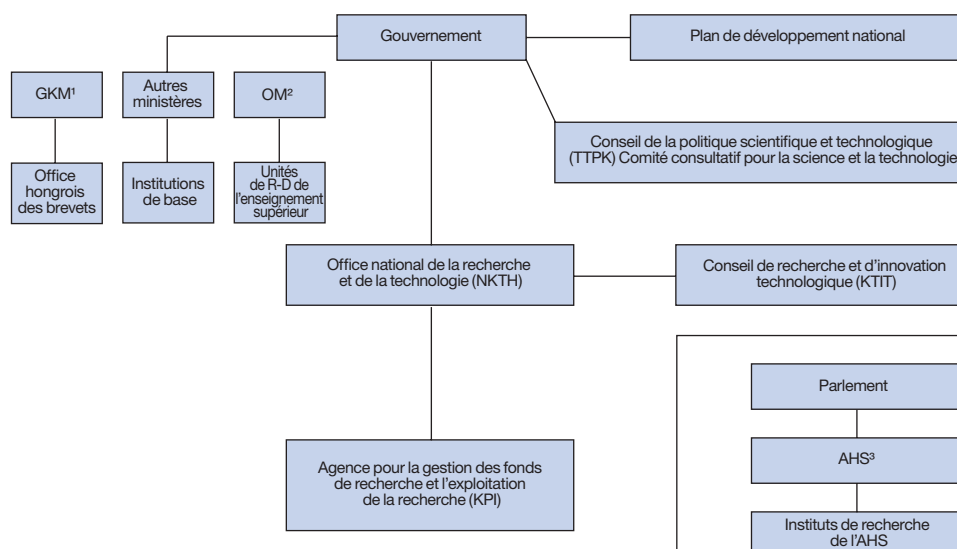
### **Bibliographie**

- Amcham (2004), *Education as a Pillar of Hungarian National Competitiveness*, American Chamber of Commerce, Position Brief n° II, Budapest.
- Commission européenne (2003), « Raising EU R&D Intensity », Report to the European Commission by an independent expert group.
- Commission européenne (2004), *Innobaromètre 2004*. European Commission, 2004.
- Commission européenne (2005), *European Trend Chart on Innovation: Annual Innovation Policy for Hungary*, European Commission, 2005.
- Galasi, P. (2004), « Estimating Wage Equations for Hungarian Higher-Education Graduates », document ronéoté.
- ministère de l'Éducation (2002), *Higher Education in Hungary: Heading for the Third Millennium*, Ministry of Education, Budapest.
- NKTH (Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal, Office national de la recherche et de la technologie) (2004), *Research and Development in Hungary, 2003-2004*, National Office of Research and Technology, Budapest, 2004.
- OCDE (2003a), *Examens des politiques nationales d'éducation : L'enseignement polytechnique en Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *Rapport de synthèse sur le capital risque : tendances et politiques*, document interne de l'OCDE.
- OCDE (2004a), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2004*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *The Economic Impact of ICT*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Perspectives des communications de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), « Country Note: Hungary: a report prepared for the Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers Project », Direction de l'Éducation, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Politiques d'innovation : innovation dans le secteur des entreprises*, OCDE, Paris, document interne de l'OCDE.
- OCDE (2005d), *Perspectives de l'OCDE sur les PME*, OCDE, Paris.
- OKI (Országos Kutatási Intézet, Institut national de l'enseignement public) (2004), *Education in Hungary, 2003*, Budapest.
- Sheehan et A. Wyckoff (2003), *Objectif R-D : les répercussions de l'accroissement des dépenses de R-D sur l'économie et l'action publique*, Document de travail STI 2003/8, Paris.

## ANNEXE 5.A1

*Le système national d'innovation*

Le cadre décisionnel et administratif de la politique d'innovation a été sensiblement modifié ces deux dernières années. Le nouveau Système national d'innovation est piloté au niveau politique par le *Tudomány – és Technológiapolitikai Kollégium* (TTPK, Conseil de politique scientifique et technologique) (graphique 5.A1.1), qui est présidé par le Premier ministre, tandis que le ministre de l'Éducation et le président de la *Magyar Tudományos Akadémia* (Académie hongroise des sciences, AHS) en sont les vice-présidents<sup>1</sup>. Le TTPK est conseillé par le *Tudomány – és Technológiapolitikai Tanácsadó Testület* (TTTT, Comité consultatif sur la politique scientifique et technologique), composé d'experts de la recherche-développement et de la science, et gère un nouvel organe exécutif, le *Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal* (NKTH, Office national de la recherche et de la technologie). Le NKTH a pour mission de superviser la mise en œuvre de la stratégie du gouvernement en matière de R-D, et il est notamment chargé de gérer le nouveau Fonds pour la recherche et l'innovation technologique (souvent appelé Fonds pour l'innovation), ainsi que les

Graphique 5.A1.1. **Le Système national d'innovation du gouvernement hongrois**

1. Ministère de l'Économie et des Transports.
2. Ministère de l'Éducation.
3. Académie hongroise des Sciences.

Source : Office national de la recherche et de la technologie.

financements liés à l'innovation accordés par les Fonds structurels de l'Union européenne (UE) (voir ci-après). Les autres tâches du NKTH consistent à entretenir des relations internationales dans le domaine de la science et de la technologie (notamment avec la Commission européenne), et à faire mieux connaître et appréhender la recherche et l'innovation par le grand public. Une grande partie des travaux de la NKTH sont réalisés par un organe subsidiaire, la *Kutatás-fejlesztési Pályázati és Kutatáshasznosítási Iroda* (KPI, Agence pour la gestion des fonds de recherche et d'exploitation de la recherche)<sup>2</sup>.

### Notes

1. Le Conseil de politique scientifique et technologique a été créé en avril 2003. Un organe similaire existait précédemment, mais il avait été dissous.
2. Les attributions de la KPI sont les suivantes :
  - financer les projets de R-D et d'innovation via un système d'appel d'offres ouvert financé par le Fonds pour l'innovation. Ce système existe depuis un certain nombre d'années, mais il était précédemment financé à partir de transferts de l'administration centrale ;
  - la KPI est l'organe intermédiaire habilité à gérer les financements provenant des Fonds structurels de l'UE qui relèvent de la priorité intitulée « Recherche, développement et innovation » dans le plan de développement national soumis à la Commission européenne par la Hongrie ;
  - la KPI est également chargée d'administrer les programmes de promotion des partenariats public-privé, ainsi que de fournir des services consultatifs aux parties prenantes aux activités scientifiques et technologiques au niveau national et régional.

## ANNEXE 5.A2

## Principaux volets du programme Smart Hungary

Les autorités hongroises désignent sous le nom de *Smart Hungary* un ensemble de dispositifs fiscaux et de mesures de soutien destinés à encourager les investissements « des grandes et des petites entreprises ». Le programme est conçu de telle sorte que ses divers éléments peuvent être assemblés sélectivement en fonction des besoins des investisseurs. Certaines composantes, notamment les incitations fiscales, offrent un soutien général, tandis que d'autres ont un caractère limité et font l'objet d'un appel d'offres concurrentiel. En outre, il est fréquent que les dispositifs entrant dans le cadre de *Smart Hungary* jouent aussi un rôle dans d'autres contextes. Ainsi, un certain nombre d'entre eux sont axés sur l'innovation. L'entrée de la Hongrie dans l'Union européenne (UE) a modifié le financement de certains des mécanismes relevant de *Smart Hungary*, le gouvernement adaptant les structures administratives de manière à tirer parti des Fonds structurels et du Fonds de cohésion de l'UE. À partir de 2004, la plupart des appels d'offres ont été incorporés au Programme opérationnel du Plan de développement national, principalement dans le contexte du Programme de développement de la compétitivité économique.

### Incitations à caractère fiscal

*Avantage fiscal au titre de nouveaux projets.* Exonération temporaire d'impôt en faveur d'investissements relativement importants (voir le 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.*

### Dispositifs de soutien

Il existe un large éventail de dispositifs de soutien pour divers aspects des activités économiques :

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

*Infrastructures externes.* Subventions au titre d'infrastructures se situant en dehors du périmètre 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 technologies de l'information.* Aides à l'investissement dans les réseaux Internet à haut débit et les activités liées à Internet.

*Aides en faveur des investissements respectueux de l'environnement,* par exemple en cas d'utilisation de sources d'énergie renouvelables ou de réduction d'émissions toxiques.

Aides également prévues pour certains types d'activités, notamment les activités à forte valeur ajoutée et les 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.

Système de guichet unique pour les investisseurs.

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



## ANNEXE 5.A3

## *La politique hongroise à l'égard des PME*

Il y a de cela quelques années, la politique à l'égard des petites et moyennes entreprises (PME) a été dynamisée par le lancement du Plan de développement Széchenyi, dans le cadre duquel les autorités avaient regroupé et revu un certain nombre de dispositifs existants à l'intention des PME et introduit de nouvelles mesures (notamment la « carte Széchenyi », un système de prêts bonifiés). Il arrive encore que les responsables de l'action publique assimilent la politique à l'égard des PME au plan Széchenyi, alors qu'un certain nombre de mécanismes n'en font pas partie.

De manière plus spécifique, les aides financières accordées prennent la forme d'allègements fiscaux ciblés, de prêts aidés et de subventions aux projets d'investissements fondés sur la connaissance ou la haute technologie. L'aide non financière peut se traduire par une assistance en matière d'économie électronique, un soutien aux regroupements en réseaux, ou une assistance technique aux PME sollicitant des subventions de l'Union européenne (UE). Comme l'indique cette liste (et de même que pour le soutien aux investissements de grande envergure), la politique à l'égard des PME et la politique d'innovation se recoupent en partie.

Des orientations sur la panoplie d'aides disponibles sont données sur un nouveau site Internet relatif aux PME ([www.lendulet.hu](http://www.lendulet.hu)) développé par le ministère de l'Économie et des Transports et ouvert en avril 2005 [il succède à la publication d'une « Carte des financements » annuelle, voir OCDE (2005d) pour de plus amples informations sur l'action des pouvoirs publics]. Comme dans de nombreux autres domaines, les autorités ont revu la structure des programmes axés sur les PME de manière à tirer parti des possibilités offertes par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion de l'UE.

Une des principales mesures adoptées récemment réside dans l'introduction en 2003 d'un régime optionnel d'imposition simplifié – l'Impôt simplifié sur l'entreprise (EVA) – qui a rencontré un franc succès chez les petites entreprises. Les chiffres communiqués par les autorités hongroises à la Communauté européenne montrent que le montant versé dans le cadre du régime EVA n'est pas inférieur à celui qui aurait été acquitté par le biais des divers impôts qu'EVA remplace. La précédente *Étude* estimait que les fuites du dispositif de prêts bonifiés pourraient être importantes et contribuer à l'ampleur exceptionnelle des bénéfices du secteur bancaire. Il convient également de noter qu'en raison de la transposition des règles de l'UE dans la législation sur les PME en 2004, près d'un millier d'entreprises précédemment considérées comme « grandes » peuvent maintenant prétendre aux aides destinées aux PME.

## ANNEXE 5.A4

## *Actions proposées dans le programme des Cent mesures – Formation professionnelle*

Ainsi qu'on l'a indiqué au premier chapitre, en avril 2005 le gouvernement a commencé d'annoncer un grand nombre de mesures de réforme structurelles – collectivement désignées sous le terme de programme des Cent mesures. Cette annexe résume les actions proposées dans le domaine de la formation professionnelle à partir d'informations disponibles fournies par le ministère des Finances à la mi-juin 2005.

1. Une carte de formation professionnelle sera créée.
2. La formation sera subventionnée dans les professions où il existe une pénurie de travailleurs.
3. Le nombre de professions inscrites au Registre national de qualifications sera divisé par deux.
4. La formation aux professions en forte demande sera étayée par une norme supplémentaire.
5. À partir de 2006, un enseignement préparatoire sera dispensé dans les écoles techniques à l'intention des jeunes qui n'ont pas pu achever leurs études élémentaires.
6. Création de 22 centres régionaux intégrés de formation professionnelle, partiellement financés au moyen de fonds de l'UE et de ressources du marché du travail.
7. Un conseil consultatif sera mis en place dans les centres de formation professionnelle.
8. Le nombre de jeunes bénéficiant de « contrats études » sera porté de 22 000 à 26 000.
9. Les modalités des examens seront modifiées.
10. Les personnes âgées de plus de 50 ans pourront acquérir de nouvelles qualifications grâce à des subventions.
11. Durant les 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> années de scolarité obligatoire, le rôle de la formation pratique sera renforcé.
12. Nouveaux financements en faveur des enseignements axés sur les carrières professionnelles.
13. Une formation pratique sera assurée dans le cadre de l'enseignement des adultes.
14. 2 000 jeunes bénéficieront du programme de bourses « Pourvoir ».

## Glossaire

<b>ÁAK</b>	Société publique d'exploitation des autoroutes
<b>ACAM</b>	Administration nationale des caisses d'assurance-maladie
<b>AHS</b>	Académie hongroise des sciences
<b>CAM</b>	Caisse d'assurance-maladie
<b>DPI</b>	Droits de propriété intellectuelle
<b>EVA</b>	Impôt simplifié sur l'entreprise
<b>FIDESZ-MPSZ</b>	Alliance démocratique de la jeunesse-Union civique hongroise
<b>GHM</b>	Groupe homogène de malades
<b>IRPP</b>	Impôt sur le revenu des personnes physiques
<b>KPI</b>	Agence pour la gestion des fonds de recherche et d'exploitation de la recherche
<b>MADER</b>	ministère de l'Agriculture et du Développement rural
<b>MCEII</b>	Mécanisme de change européen II
<b>MNB</b>	Magyar Nemzeti Bank (Banque centrale)
<b>MSZP</b>	Parti socialiste hongrois
<b>NTKH</b>	Office national de la recherche et de la technologie
<b>ODN</b>	Office de développement national
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PISA</b>	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PPP</b>	Partenariat public-privé
<b>R-D</b>	Recherche-développement
<b>SFP 86</b>	Statistiques de finances publiques 86
<b>SEC 95</b>	Système européen de comptes économiques intégrés 95
<b>SON</b>	Service ordonnateur national
<b>SZDSZ</b>	Alliance des démocrates libres
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et des communications
<b>TTPK</b>	Conseil de politique scientifique et technologique
<b>TTTT</b>	Comité consultatif sur la politique scientifique et technologique
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>UEM</b>	Union économique et monétaire



LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2005 14 2 P) ISBN 92-64-01188-9 - n° 54176 2006

# Hongrie

Thème spécial : Innovation

## Études économiques

Allemagne, septembre 2004

Australie, février 2005

Autriche, juillet 2005

Belgique, mai 2005

Canada, décembre 2004

Corée, novembre 2005

Danemark, mars 2005

Espagne, avril 2005

États-Unis, décembre 2005

Finlande, décembre 2004

France, septembre 2005

Grèce, septembre 2005

## Hongrie, juillet 2005

Irlande, mars 2006

Islande, avril 2005

Italie, novembre 2005

Japon, mars 2005

Luxembourg, septembre 2003

Mexique, novembre 2005

Norvège, octobre 2005

Nouvelle-Zélande, septembre 2005

Pays-Bas, décembre 2005

Pologne, juin 2004

Portugal, novembre 2004

République slovaque, septembre 2005

République tchèque, janvier 2005

Royaume-Uni, novembre 2005

Suède, août 2005

Suisse, janvier 2006

Turquie, décembre 2004

Zone euro, septembre 2005

## Économies des pays non membres

Brésil, février 2005

Bulgarie, avril 1999

Chili, novembre 2005

Chine, septembre 2005

Les États baltes, février 2000

Roumanie, octobre 2002

Fédération de Russie, septembre 2004

Slovénie, mai 1997

République fédérale de Yougoslavie,  
janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

[SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2005  
(18 NUMÉROS)

OCDE   
ÉDITIONS OCDE

Volume 2005/14 – Juillet 2005

ISBN 92-64-01188-9  
10 2005 14 2 P

  
9 789264 011885