



**Études économiques
de l'OCDE**

HONGRIE



Études économiques de l'OCDE

Hongrie

2007



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.

Publié également en anglais

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2007

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Table des matières

Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. L'assainissement budgétaire, principal enjeu de politique économique	19
L'épineuse question budgétaire	21
L'amélioration du taux d'emploi doit rester une priorité pour les pouvoirs publics ...	28
Évolution de l'environnement économique	32
Évolution de la politique environnementale	34
Notes	37
Bibliographie	39
Annexe 1.A1. Progrès des réformes structurelles	41
Annexe 1.A2. Analyse de régression du cycle des dépenses budgétaires	44
Annexe 1.A3. Demande, production et prix : prévisions de l'OCDE jusqu'en 2008	45
Annexe 1.A4. Transferts de l'UE sur la période budgétaire communautaire 2007-13 ..	46
Annexe 1.A5. Complément d'information sur les réformes du marché du travail	51
Chapitre 2. Évaluation de la stratégie gouvernementale d'assainissement budgétaire ..	53
Vue d'ensemble de la stratégie gouvernementale	54
Nouvelles mesures visant à renforcer la discipline budgétaire	59
Mesures visant à augmenter les recettes : la plupart devraient être annulées à terme	60
Réduction immédiate des dépenses : le gel des salaires sera difficile à maintenir	60
Évaluation des principales réformes structurelles	61
Notes	71
Bibliographie	73
Annexe 2.A1. Simulation de l'évolution de la dette	74
Annexe 2.A2. Pensions de préretraite	76
Chapitre 3. Promouvoir l'efficacité des administrations infranationales	79
Le système d'administration infranational	82
Budgétisation	83
Responsabilités en matière de dépenses	86
Systèmes de financement pour les collectivités locales	96
Notes	103
Bibliographie	105
Annexe 3.A1. Les règles d'équilibre budgétaire des comptes municipaux	107
Annexe 3.A2. Transferts de l'UE aux municipalités hongroises dans le budget 2007-13	108

Chapitre 4. Augmenter le taux d'emploi : mieux concilier vie professionnelle et vie familiale	111
Les familles en Hongrie : quelques données de base	113
Principales caractéristiques des prestations familiales	115
La politique doit s'employer davantage à concilier vie professionnelle et vie familiale	117
Notes	125
Bibliographie	126
Annexe 4.A1. Détail des aides aux familles	127
Annexe 4.A2. Influence des prestations monétaires sur le revenu familial	130
Annexe 4.A3. Impact des modifications apportées en janvier 2006 au soutien financier aux familles	132
Glossaire	133
Encadrés	
1.1. Évolution de la situation politique	20
1.2. Évolution de la politique monétaire	25
2.1. Recommandations relatives à la stratégie d'assainissement budgétaire	55
2.2. Estimations de l'économie souterraine et mesures récentes pour la combattre	57
3.1. Recommandations pour les réformes des collectivités locales	80
3.2. Évolution politique dans les collectivités locales	83
3.3. Conséquences de la séparation entre la fourniture de services et la propriété des actifs	91
3.4. Expérience des pays de l'OCDE en matière de coopération entre autorités locales	92
3.5. Stratégies nationales d'échange d'informations	95
4.1. Principales recommandations sur la politique familiale	112
4.2. Étude récente des déterminants de la fécondité	119
4.3. Le débat autour des barèmes d'équivalence en Europe orientale	123
Tableaux	
1.A4.1. Transferts budgétaires entre la Hongrie et l'Union européenne, 2007-13 – Crédits d'engagement	47
2.1. Mesures initiales du programme d'assainissement budgétaire du gouvernement	56
2.A1.1. Caractéristiques des scénarios	75
3.1. Structure des administrations publiques en Hongrie	82
3.2. Dette publique brute	83
3.3. Assignation des compétences aux collectivités locales	87
3.4. Distribution par taille des communes	90
3.5. Distribution des microrégions par type d'activité	93
3.6. Impôts locaux	101
4.A1.1. Aides financières à long terme pour les familles	127
4.A1.2. Autres types d'aide aux familles	129
4.A3.1. Comparaison des aides aux familles entre 2005 et 2006	132

Graphiques

1.1. Déficit des administrations publiques : évolution et objectifs	22
1.2. Croissance du PIB réel par habitant	22
1.3. Évolution de la balance courante, du taux de change, de l'inflation et des taux d'intérêt	24
1.4. Taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans	29
1.5. Écart de taux d'emploi entre les femmes avec et sans enfants	30
1.6. Prix garantis aux producteurs d'énergie renouvelable (« tarifs de rachat ») . . .	35
1.A5.1. Rapport entre salaires minimums et salaire médian	52
2.1. Objectifs de déficit et de dette dans le cadre des programmes de convergence successifs	56
2.2. Dynamique de la dette en fonction de différentes hypothèses budgétaires	58
3.1. Part des collectivités locales dans les dépenses des administrations publiques	88
3.2. Nombre moyen d'habitants par commune : comparaison internationale	89
3.3. Recettes des collectivités locales, par catégorie	96
3.4. Impôts, par niveau d'administration	100
4.1. Caractéristiques principales des familles en Hongrie	114
4.2. Comparaison internationale de la durée des congés de maternité et parentaux rémunérés	117
4.3. Taux d'inactivité des mères selon le nombre d'enfants	118
4.4. Comparaison internationale des dépenses consacrées à la famille	118
4.5. Le problème de la trappe à inactivité	123
4.A2.1. Revenu de la famille : quelques scénarios	130

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

La situation économique et les politiques de la Hongrie ont été évaluées par le Comité le 12 avril 2007. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 23 avril 2007.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Philip Hemmings et Alessandro Goglio sous la direction de Andreas Wörgötter. L'équipe de rédaction était assistée de Roland Natran (détaché du ministère hongrois des Finances).

L'Étude précédente de la Hongrie a été publiée en juillet 2005.

STATISTIQUES DE BASE DE LA HONGRIE, 2006

LE PAYS

Superficie (1 000 km ²)	93	Principales agglomérations (1 000 habitants)	
Agriculture (%)	63	Budapest	1 698
Forêt (%)	19	Debrecen	204

LA POPULATION

Population (1 000)	10 076	Emploi (1 000)	3 887
Habitants au km ²	108	Agriculture (%)	5
Accroissement naturel (1 000)	-32	Industrie (%)	33
Migration nette (1 000)	15	Services (%)	62

LE GOUVERNEMENT

Consommation des administrations publiques (% du PIB)	23	Nombre de sièges au Parlement	386
Recettes totales des administrations publiques (% du PIB)	44	Pourcentage des sièges occupés par la coalition gouvernementale	54
Déficit des administrations publiques (% du PIB)	9	Nombre de partis politiques	4
Dette publique, 2005, définition de Maastricht (% du PIB)	58	Dernière élection	2006

LA PRODUCTION

PIB, prix courants (milliards UHF)	23 562	Agriculture (% de la valeur ajoutée)	4
PIB par habitant (USD, prix courants)	11 121	Industrie (% de la valeur ajoutée)	30
Formation brute de capital fixe (% du PIB)	22	Services (% de la valeur ajoutée)	65

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB)	78	Importations de biens et services (% du PIB)	77
Principales exportations de marchandises (% du total)		Principales importations de marchandises (% du total)	
Machines et matériel de transport	62	Machines et matériel de transport	50
Produits manufacturés	28	Produits manufacturés	33

LA MONNAIE

Forints par \$	210.40	Forints par €	264.09
----------------	--------	---------------	--------

Résumé

L'assainissement des finances publiques figure au premier rang des priorités politiques. En effet, le gouvernement hongrois s'est lancé dans un ambitieux programme de consolidation budgétaire sur quatre ans qui fait suite à un nouveau record de déficit (9.2 % du PIB) enregistré au cours de l'année électorale 2006. Les hausses de recettes et les diminutions de dépenses qui en ont immédiatement résulté ont pour effet de modérer temporairement la croissance. Toutefois, si tout se déroule selon les prévisions, ce programme devrait bénéficier à l'économie à plus long terme. Ses retombées positives éventuelles dépendent néanmoins très fortement des facteurs suivants :

- **Discipline des procédures budgétaires.** Les travaux de renforcement des mécanismes budgétaires doivent être poursuivis. Un système de plafonds de dépenses contraignants devrait être envisagé. La réforme budgétaire devrait également être étendue aux administrations infranationales.
- **Maintien des gels de dépenses.** Le réaménagement qui s'est traduit par le versement à l'avance d'une partie du 13^e mois de salaire aux salariés de la fonction publique n'aura pas de conséquence sur la réalisation des objectifs budgétaires 2007 pris sur la base des droits constatés. Néanmoins, il sera essentiel qu'à l'avenir, les pouvoirs publics résistent mieux aux pressions les incitant à accroître les dépenses provoquées par l'existence de recettes exceptionnelles.
- **Mise en œuvre du programme de réformes structurelles.** Les réformes du système de santé qui devraient entraîner des économies budgétaires sensibles sont assez bien avancées, et une réduction bienvenue des subventions des prix du gaz a déjà permis d'abaisser les dépenses publiques. Les réformes engagées dans le domaine de l'éducation sont positives, mais les modifications apportées au système des droits de scolarité en particulier devraient aller plus loin. Il est en revanche plus difficile de savoir si toutes les réductions prévues au niveau de l'administration seront effectivement menées à bien.

La réussite de la réforme des dépenses publiques nécessite la participation des départements et des communes. En effet, il est aussi possible de réaliser des économies de frais généraux administratifs dans ces collectivités et les administrations infranationales sont chargées de rendre de nombreux services publics. Un examen approfondi de ces questions dans la présente Étude montre qu'il est nécessaire de :

- **Réaliser des économies d'échelle.** Les contraintes d'ordre politique excluent tout mouvement important de regroupement entre les petites municipalités qui sont très nombreuses. Cela étant, la prestation conjointe de services est répandue et devrait être encore encouragée. Les efforts de rationalisation consistant à remplacer les administrations départementales par des assemblées régionales devraient être poursuivis.
- **Réformer les systèmes de financement.** Le financement des administrations infranationales doit être simplifié, rendu plus transparent, et les comptes doivent faire l'objet d'une surveillance. Par ailleurs, l'utilisation d'indicateurs de résultats et de performances permettant de procéder à une évaluation comparative des services rendus doit devenir plus répandue. La réforme de la

fiscalité locale devrait porter notamment sur l'élargissement de l'impôt sur les biens immobiliers et la suppression de la taxe locale sur les entreprises.

Le faible taux d'emploi de la Hongrie reste un handicap structurel majeur pour les performances économiques du pays. Une réforme salubre des prestations de chômage et des pensions de retraite anticipée a été opérée. Les modifications qu'il est prévu d'apporter aux pensions d'invalidité semblent prometteuses et une proposition concrète de réforme des pensions de vieillesse est projetée. La présente Étude examine de manière approfondie la question du congé parental de longue durée ainsi que d'autres aspects de la politique familiale.

- **Les efforts actuellement mis en œuvre pour encourager les services de garde d'enfants sont bienvenus.** Au cours de la réforme à venir, il faudra envisager de continuer à renforcer les obligations de prestations imposées par l'Administration centrale aux municipalités dans le domaine de ces services, qui doit s'accompagner d'un financement adéquat. Un système de chèques-services pour la garde d'enfants pourrait être un moyen d'augmenter l'efficacité des services rendus.
- **Il faudrait envisager de réformer les congés parentaux, très longs,** ainsi que de modifier le système connexe d'allocations complémentaires versées en espèces. Les économies réalisées pourraient être utilisées pour aider à financer l'augmentation de l'offre de services de garde d'enfants.

Évaluation et recommandations

L'assainissement des finances publiques figure au premier rang des priorités politiques

Depuis la réélection en avril 2006 de la coalition de centre-gauche, le gouvernement a annoncé d'ambitieux projets d'assainissement des finances publiques, après avoir reconnu que le déficit pourrait bien être supérieur à 10 % du PIB si aucune mesure de consolidation n'était prise et indiqué que l'entrée dans la zone euro en 2010 serait impossible. Le déficit de 2006, qui s'est établi à 9.2 % du PIB, a été un nouveau point culminant dans le cycle électoral de dépenses très marqué de la Hongrie. Les objectifs retenus par le gouvernement impliquent de rompre ce cercle. Les pouvoirs publics se sont fixés pour cible de parvenir d'ici la prochaine année électorale en 2010 à un déficit inférieur à 3 % et ce, sur une base durable. Le programme de consolidation budgétaire comprend des mesures immédiates sur le plan des recettes et des dépenses, dont beaucoup se veulent temporaires, combinées avec une réforme structurelle de grande ampleur des dépenses publiques. Les retombées potentielles sont très vastes. Le fait que le déficit soit ramené de manière durable à un niveau modeste permettrait d'abaisser la dette publique et aurait des répercussions positives sur l'économie par le biais de la baisse des taux d'intérêt, la réduction des déséquilibres de la balance courante et la diminution des problèmes liés à la volatilité des taux de change.

Le programme d'austérité imposé par le gouvernement a pour effet de ralentir temporairement la croissance

Étant donné l'ampleur des déséquilibres budgétaires, il n'y avait pas d'autre solution que de prendre des mesures draconiennes d'augmentation des recettes dans la première phase du programme. Celles-ci ont débuté à l'automne 2006 avec des hausses des contributions sociales des salariés, de la TVA et des taxes sur les entreprises. Elles ont entraîné une diminution des revenus disponibles des ménages et une pression sur les entreprises, lesquelles pèsent sur la demande. De fait, la croissance du PIB réel est passée bien en deçà de sa moyenne à long terme de 4 % pour s'établir entre 2 et 3 %, cette année et l'année prochaine. La hausse de la TVA, ajoutée à la diminution des subventions des prix du gaz, a entraîné un sursaut d'inflation, suscitant par là-même des incertitudes quant à la fixation des taux dans la politique monétaire.

Les retombées à long terme du programme dépendent très fortement de la réussite des réformes structurelles et de la capacité des pouvoirs publics à résister aux pressions les incitant à accroître les dépenses

Deux grandes difficultés attendent les pouvoirs publics. La première consiste à garantir l'adoption de mesures adéquates en matière de réforme structurelle. Un certain nombre de mesures clés doivent encore être validées par le Parlement et certaines réformes sont par essence difficiles à mettre en place, même si la législation nécessaire existe déjà. La seconde consiste à s'assurer que les différentes mesures temporaires restent en vigueur. Ces deux difficultés sont imbriquées, dans la mesure où la progression en temps opportun de la réforme structurelle permettra d'empêcher le déraillement ou l'extension non souhaitée des mesures temporaires. La passe la plus difficile dans l'assainissement des finances publiques devrait se situer à partir de 2009, car à ce moment-là, la réforme structurelle sera censée réduire davantage le déficit, mais c'est aussi la période à laquelle les pressions en vue de nouvelles dépenses sont susceptibles de s'intensifier du fait de l'approche des élections de 2010.

Il est nécessaire de continuer à mettre au point des mécanismes de discipline dans la procédure d'établissement du budget de l'Administration centrale

Plusieurs mécanismes contribuant au renforcement de la discipline budgétaire ont été consolidés en 2007. En particulier, les réserves sont plus importantes et les règles en matière de garantie de l'État et de dépenses en infrastructures ont été durcies. Il faut noter également l'adoption d'une nouvelle règle qui requiert que le projet annuel de loi de finances fasse apparaître un excédent primaire. Il s'agit là de mesures positives, et l'évolution doit se poursuivre selon la même ligne. *La règle relative à l'excédent primaire devrait être complétée de façon à ce que toute recette exceptionnelle puisse être utilisée pour réduire le déficit et la dette. D'autres mécanismes devraient également être envisagés. Comme suggéré dans des Études précédentes, un système contraignant de plafond de dépenses à moyen terme pourrait être un bon moyen pour continuer à progresser. On pourrait aussi concevoir d'impliquer davantage des organismes indépendants dans l'évaluation des projets budgétaires.*

Les gels de dépenses dans les salaires de la fonction publique perpétuent un cycle de politique « en accordéon » qui devra bien être brisé un jour

Le gel des salaires dans la fonction publique joue un rôle important dans la phase initiale de consolidation budgétaire, mais il se révèle déjà difficile à maintenir. Un accord conclu avec les syndicats de la fonction publique au début de cette année a abouti à l'avancement du versement d'une partie du 13^e mois de salaire, et un versement complémentaire est prévu en 2008 sous réserve de la réalisation d'autres économies budgétaires. Ce gel n'en a pas moins pour effet de perpétuer un cycle de politique en accordéon dans la fonction

publique qui nuit au moral et au recrutement. À long terme, ce cycle devra être interrompu, par exemple grâce à des accords sur plusieurs années.

Certains volets de la réforme des dépenses publiques doivent encore être davantage renforcés

Les plus grandes économies immédiates induites par la réforme structurelle proviennent des réductions significatives du nombre de lits d'hôpitaux, de la diminution des dépenses en produits pharmaceutiques et de la baisse des subventions du prix du gaz. Toutes ces mesures sont positives, elles avaient d'ailleurs été préconisées dans des Études antérieures. Cela étant, l'éventail complet des réformes des dépenses publiques va bien au-delà. Par exemple, une campagne générale de diminution des frais généraux administratifs a été lancée. L'Administration centrale a procédé à des réductions budgétaires dans les ministères et formulé des plans détaillés de baisse dans d'autres organismes placés sous sa tutelle. Il est important que cette campagne soit étendue aux administrations infranationales. Il est également important d'enrôler les départements et les municipalités dans le processus de réforme dans d'autres domaines, car ces collectivités rendent et contrôlent une grande partie des services publics (voir ci-après).

Les réformes touchant les soins de santé sont encourageantes

La réforme des soins de santé consiste notamment à mettre sur pied un système à plusieurs niveaux dans lequel l'accès à certains types de soins nécessite une couverture d'assurance. On peut également saluer la plus large application du paiement des actes, en particulier avec l'introduction d'un paiement pour les consultations. En outre, le système hospitalier fait actuellement l'objet de réformes qui auront pour effet de mieux structurer et répartir les services entre spécialistes, généralistes et soins ambulatoires. Les progrès accomplis à ce jour dans ces domaines sont encourageants. Dans le même temps, les autorités avancent avec prudence et prévoient d'introduire un système d'assureurs multiples. Les mesures supplémentaires suivantes devraient être envisagées pour contribuer à renforcer l'efficacité de la réforme :

- Le rôle de « filtrage » des généralistes devrait être renforcé pour éviter que les patients soient dirigés de manière excessive vers les services spécialisés des hôpitaux.
- Les dirigeants des hôpitaux devraient avoir une marge de manœuvre plus large et une responsabilité plus grande vis-à-vis des déficits et des dettes.

Les mauvaises habitudes en matière de financement des transports ont été abandonnées

Fait très positif, le budget de 2007 n'a pas prévu que les dépenses consacrées aux autoroutes seraient comptabilisées hors budget par le biais d'un partenariat public-privé, à la différence de ce qui s'est passé au cours des deux années précédentes. De fait, les flux financiers des deux entreprises publiques de construction d'autoroutes sont désormais intégralement repris dans les comptes de l'Administration centrale et une limite a été fixée au montant de dette qu'elles peuvent cumuler. Par ailleurs, on note aussi une approche

plus rigoureuse vis-à-vis des partenariats public-privé, ce qui mettra espérons-le un terme aux propositions indues visant très largement à faire passer certaines dépenses hors budget et devrait permettre un renforcement de l'implication du secteur privé. Dans le transport ferroviaire, des engagements de subventions à moyen terme ont été pris dans un effort visant à laisser la compagnie ferroviaire appartenant à l'État à l'écart d'un cycle d'emprunts lancés par le gouvernement. Par ailleurs, de fortes injections ponctuelles de capitaux seront effectuées en 2007 et 2008 pour consolider un programme de rationalisation, même si le risque existe que ce programme ne donne pas tous les résultats escomptés.

La réforme devra être intensifiée dans deux domaines, l'éducation et les retraites

En outre, plusieurs réformes importantes ayant des retombées à plus long terme sont soit en cours de mise en œuvre, soit projetées, notamment dans les domaines de l'éducation et des retraites :

- Dans l'éducation, les différents projets de rationalisation des services et de modification des mécanismes de financement apparaissent comme des avancées positives. Dans l'enseignement supérieur, l'élargissement de l'instauration de frais de scolarité est la bienvenue. *La réforme devrait être poursuivie pour réduire le lien qui est fait entre les droits d'inscription et les résultats aux examens. Un système dans lequel les droits seront plus uniformément appliqués, s'inspirant du mécanisme existant de prêts de l'État devrait être envisagé.*
- Plusieurs réformes sont en cours pour reculer l'âge effectif de la retraite. Un nouveau durcissement des conditions devant être remplies pour pouvoir prétendre aux pensions de retraite anticipée est prévu. *À terme, le plan de retraite anticipée le plus populaire (la « pension de retraite anticipée ») devrait être supprimé également car le versement des pensions ne peut être réduit, et la neutralité actuarielle de la « pension minorée de retraite anticipée » devra être vérifiée.* En outre, les réformes du système d'allocation d'invalidité semblent devoir s'accélérer, notamment avec l'introduction prévue d'une nouvelle prestation sous réserve de la participation à des programmes de rééducation et de modifications des dispositifs institutionnels de l'expertise médicale. *Pour relever encore l'âge effectif de la retraite, la proposition de réforme du système de pension vieillesse actuellement en cours d'élaboration devrait prévoir une hausse de l'âge obligatoire de la retraite au-delà de 62 ans.*

Les procédures d'établissement des budgets et le mode de financement des administrations infranationales doivent être améliorés

Les municipalités et les départements sont chargés de fournir une grande partie des services publics, en conséquence, il est important qu'ils aient à la fois la motivation et les outils leur permettant de procéder à des améliorations significatives et de réaliser des économies importantes. Les administrations infranationales sont également à l'origine d'un grand nombre de projets d'investissement, et les montants plus importants d'argent en provenance de l'UE pouvant désormais être affectés à ces activités rend d'autant plus importante l'efficacité du système de gestion et de coordination des activités de développement.

Bien que des règles strictes imposent aux administrations infranationales de produire des budgets équilibrés, ceci n'offre aucune garantie en ce qui concerne les modes de financement ou l'efficacité des dépenses. De fait, la budgétisation des administrations infranationales souffre d'un manque de perspective à long terme et la marge d'amélioration de la transparence des comptes et de la surveillance comptable est très grande. De plus, l'ensemble du système de financement est excessivement complexe. Le chapitre qui aborde en détail la question des administrations infranationales préconise les mesures suivantes :

- *Budgétisation.* Il faut renforcer les cadres de budgétisation sur plusieurs exercices. Par ailleurs, des règles distinctes d'équilibre budgétaire doivent être envisagées pour les éléments courants et les éléments de capital. La budgétisation sur plusieurs exercices pourrait également servir à supprimer les subventions de compensation en autorisant des déficits temporaires.
- *Transparence et surveillance.* Les mécanismes de révision des comptes devraient être élargis pour permettre une surveillance globale des comptes des administrations infranationales. Cette surveillance pourrait également être renforcée en autorisant la réalisation d'audits par des professionnels indépendants. De plus, il conviendrait d'adopter des réglementations imposant aux collectivités locales de soumettre de nouveaux comptes en cas de présentation de comptes ne respectant pas les normes, et les obligeant à accompagner toute violation des règles budgétaires d'un rapport exposant l'origine des problèmes et les plans prévus pour les résoudre. Enfin, les éléments hors budget devraient faire l'objet d'une transparence accrue et les marchés publics devraient être soumis à une surveillance plus étroite.
- *Utilisation de valeurs de référence.* Des progrès beaucoup plus rapides sont requis dans la mise au point d'indicateurs comparables de coût, de résultat et de performance.
- *Complexité.* Le gouvernement doit s'assurer qu'il donne une suite aux projets de réduction du nombre des subventions calculées sur la base d'une formule (normatives). Cela étant, la campagne en faveur d'une simplification du système devrait aller bien au-delà.
- *Questions fiscales spécifiques.* Un élargissement de la fiscalité immobilière est en cours d'examen dans le cadre de la réforme la fiscalité locale. Cette réforme devrait également prévoir la suppression de la taxe locale sur les entreprises. Des barèmes de valeur locaux devraient être définis, de façon à garantir que la taxe sur les biens immobiliers soit basée sur les prix du marché. De plus, des mesures doivent être prises pour supprimer les problèmes rencontrés dans le système d'affectation aux municipalités des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En particulier, le lien entre ces recettes et le financement de domaines spécifiques devrait être supprimé.

D'autres mesures sont nécessaires pour inciter les administrations infranationales à une plus grande efficacité

D'autres canaux doivent être utilisés pour encourager l'efficacité au niveau des dépenses dans les administrations infranationales. Un système dans lequel les municipalités seraient beaucoup moins nombreuses gagnerait en efficacité, mais pour l'instant, l'existence d'obstacles tant constitutionnels que politiques exclut toute réforme de ce type.

En général, les administrations des petites collectivités s'efforcent de surmonter les problèmes d'efficacité grâce à des accords de prestations conjointes, et à une certaine souplesse dans la répartition des missions entre les municipalités et les départements. Les mesures suivantes pourraient contribuer à améliorer encore le système :

- Bien qu'une fusion à grande échelle entre les municipalités se heurte pour l'instant à des obstacles insurmontables, des efforts devraient être déployés pour parvenir à un consensus sur le remplacement des dix-neuf départements par des assemblées élues dans les sept régions de niveau NUTS II.
- Le système mis en place par l'Administration centrale en vue de l'encouragement financier de la prestation conjointe de services sur la base de « microrégions » est utile. Cependant, une amélioration des mécanismes permettant de recueillir les commentaires du public sur les décisions prises par les conseils de maires qui gèrent ces services devrait être envisagée pour étayer le soutien apporté par les collectivités locales à ces prestations conjointes. Des règles permettant aux municipalités de transférer des responsabilités aux départements seraient également les bienvenues. Ces mesures seraient encore plus efficaces si l'on pouvait empêcher les municipalités d'imposer des règles concernant les modalités selon lesquelles les départements gèrent les services.
- Certaines réglementations relatives aux prestations de l'Administration centrale devraient être adoucies parce qu'elles sont excessivement directives, et qu'elles bloquent plutôt qu'elles ne favorisent les améliorations d'efficacité dans les services publics rendus par les administrations infranationales.
- Les administrations infranationales devraient avoir les coudées plus franches pour établir les contrats de travail de leurs salariés et pour fixer les niveaux de salaires. Des réformes du même type que celles envisagées au niveau de l'Administration centrale en ce qui concerne la rémunération et la gestion des fonctionnaires devraient être adoptées à l'échelon des administrations infranationales.

Des progrès satisfaisants ont été accomplis dans les réformes du côté de l'offre pour encourager une plus forte utilisation de la main-d'œuvre

Le faible taux d'emploi de la Hongrie reste un handicap structurel majeur pour parvenir à relever le niveau de vie. L'élargissement des coins fiscaux et la modération des dépenses découlant des mesures d'austérité entraînent un affaiblissement temporaire de la demande de main-d'œuvre. En outre, les licenciements dans le secteur public vont dans un premier temps gonfler le chômage, même si la libération de ces ressources doit à terme contribuer à l'amélioration des résultats. Le gouvernement continue néanmoins à opérer des réformes du côté de l'offre de nature très positive qui devraient améliorer la réponse de l'emploi lorsque la demande repartira. Comme indiqué plus haut, des réformes utiles ont été faites dans des domaines fondamentaux, à savoir les pensions de retraite anticipée, d'invalidité et de vieillesse. Les programmes d'assurance-chômage ont également été améliorés grâce à une concentration plus forte des prestations en début de période. Toutes ces réformes s'inscrivent dans le droit fil des recommandations formulées à l'occasion des analyses détaillées effectuées pour des Études antérieures.

Sur les autres fronts, les développements sont mitigés. Des efforts utiles sont en cours pour simplifier les programmes actifs du marché du travail. L'impact des « minima de salaire

garantis » supplémentaires fondés sur le niveau d'instruction et les qualifications professionnelles requis pour un poste doit-être contrôlé de près. Ce système est en train d'assainir l'emploi grâce à la réduction des compléments de rémunération en espèces et des avantages en nature non déclarés, mais il est probable qu'il a aussi pour effet de renchérir à l'excès certains postes et d'en pousser d'autres vers l'économie souterraine. D'autres moyens moins coûteux de réduire l'activité dans le secteur parallèle devraient être recherchés. Des problèmes d'incitation subsistent du fait du barème fiscal. Les abattements ayant pour but de réduire la facture fiscale des travailleurs à faibles salaires devraient être réformés, ou remplacés par d'autres mécanismes, afin de lisser les taux effectifs moyens et les taux marginaux.

*La politique familiale doit mettre davantage
l'accent sur les services de garde d'enfants*

En Hongrie, les femmes s'arrêtent plus longtemps de travailler lorsqu'elles ont des enfants que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, en grande partie à cause d'une politique de la famille qui permet d'opter pour un congé parental de longue durée accompagné de prestations en espèces. Il est vrai qu'en termes de taux d'emploi, cette question est moins impérieuse que celle qui consiste à s'attaquer au chantier des retraites anticipées et des invalidités, mais elle pose néanmoins un certain nombre de problèmes relevant de l'action publique. Il n'existe pas vraiment de preuves au niveau international qu'une politique de cette nature contribue à relever les taux de fécondité lorsqu'ils sont faibles, mais on sait en revanche qu'elle présente des inconvénients sur le plan économique. En effet, un long éloignement du marché du travail nuit aux revenus des femmes et à leurs perspectives de carrière, et du point de vue macroéconomique, il réduit le taux d'emploi et freine le développement du capital humain. L'action politique devrait donc s'efforcer davantage d'aider les parents à concilier vie professionnelle et vie de famille.

L'Administration centrale a relevé les obligations de fourniture de services faites aux municipalités concernant les services de garde d'enfants et elle a accru ses subventions. Ces mesures devraient aider à combler les déficits de prestations découlant par exemple d'externalités dans le développement du capital humain et la cohésion sociale. À l'avenir, l'action des pouvoirs publics devrait porter en priorité sur les points suivants :

- *Continuer à prendre en considération les besoins de services de garde d'enfants.* L'impact des modifications apportées à la réglementation des prestations de services doit être suivi de près et, si nécessaire, renforcé par d'autres mesures. En termes de souplesse des services de garde d'enfants, les objectifs définis dans le programme du gouvernement doivent faire l'objet d'un suivi. En particulier, les plans visant à encourager l'allongement des horaires d'ouverture semblent prometteurs.
- *Réduire la contribution des municipalités aux coûts.* Il pourrait être utile de continuer à augmenter les subventions versées par l'Administration centrale au titre de la fourniture de services, pour autant que des économies puissent être réalisées à un autre endroit du système : réduction des prestations en espèces versées aux familles par exemple. Les restrictions relatives aux frais de garde à la charge des parents devraient être allégées.
- *Mise en place de nouveaux mécanismes de financement.* Un système dans lequel les parents recevraient des chèques utilisables pour régler des services de garde d'enfant (éventuellement en lieu et place de prestations en espèces) pourrait constituer un

moyen d'élargir la prestation et permettrait que les subventions reflètent plus exactement les préférences parentales.

Enfin, il est nécessaire de réformer le système des prestations en espèces et des congés

Le congé parental accordé pour chaque enfant peut durer jusqu'à trois ans et va souvent au-delà, parce que les congés peuvent se chevaucher lorsque les femmes ont plusieurs enfants. Ces congés font partie d'un système complexe de prestations en espèces complémentaires versées lorsque les enfants sont en âge préscolaire. Les autorités hongroises estiment que cette politique reflète la volonté de la société qui préfère d'une manière générale que les enfants soient gardés à la maison. Toutefois, elle est coûteuse et les données internationales montrent qu'elle a des impacts négatifs sur la carrière des femmes. Des réformes devraient être envisagées pour réduire la durée de ces congés et les économies ainsi réalisées devraient être affectées au financement des services de garde d'enfants. En particulier :

- La réforme pourrait prévoir la suppression de la prestation universelle pour le troisième enfant et une refonte totale des prestations versées lorsque les enfants sont en âge préscolaire. Quelles que soient les mesures spécifiques envisagées, les possibilités de congé de longue durée doivent être revues à la baisse et des économies doivent être réalisées dans les dépenses servant à financer les services de garde d'enfants. Ces réformes pourraient être dans une certaine mesure contrebalancées par une hausse du taux de compensation (voire un relèvement du plafond) des prestations d'assurance couvrant les six mois de congé de maternité. Un allongement du congé de paternité pourrait aussi être envisagé.
- Trois mécanismes pourraient aussi être supprimés sans que cela ait de répercussions significatives sur la portée universelle ou sur l'aspect « filet de sécurité » de l'action publique. Les montants versés en espèces au titre du « soutien social à l'enfant » font double emploi avec les nouvelles allocations versées en complément de l'allocation de chômage. Par ailleurs, l'allocation de maternité et l'allocation de troisième enfant constituent un soutien financier relativement modeste qui pourrait être intégré dans une autre prestation, les allocations familiales par exemple.
- Il faut envisager une modification du barème d'équivalence utilisé pour calculer les allocations versées en complément de l'allocation de chômage afin de s'attaquer aux problèmes liés au cercle vicieux de l'aide sociale. Parmi les mesures supplémentaires, on pourrait concevoir une extension de la période pendant laquelle il est possible de continuer à bénéficier d'une partie de ces allocations complémentaires lorsqu'on a retrouvé un emploi, ou encore l'introduction de crédits d'impôts sur les revenus salariaux.

Des travaux complémentaires sont nécessaires pour identifier et lever les obstacles à la création d'emplois en instaurant des horaires et une flexibilité adaptés aux besoins des parents qui travaillent. Des réformes supplémentaires offrant davantage de souplesse de choix aux salariés de la fonction publique donneraient un signal fort utile en la matière. Par ailleurs, lorsqu'il sera possible de procéder à des réformes fiscales, la reprise de la suppression progressive de la contribution forfaitaire des employeurs aux soins de santé devra figurer sur la liste des priorités.

Chapitre 1

L'assainissement budgétaire, principal enjeu de politique économique

En 2006, le déficit public a atteint un nouveau pic pour une année électorale, et l'assainissement budgétaire est devenu la priorité de l'action gouvernementale. Ce premier chapitre de l'Étude économique 2007 de l'OCDE sur la Hongrie s'ouvre sur un examen de l'impact de ces résultats budgétaires médiocres sur l'économie, des raisons pour lesquelles les précédents gouvernements n'ont pas remédié au problème, et des perspectives de réussite du dernier programme d'assainissement. Relever le faible taux d'emploi de la Hongrie reste également un défi de taille pour les pouvoirs publics. Nous examinons dans ce chapitre les progrès accomplis concernant les régimes d'assurance-chômage, d'invalidité et de retraite anticipée, ainsi que les réformes pour une politique active du marché du travail et le nouveau système de salaires minimums. Sont également évoquées les modifications de l'environnement réglementaire des entreprises, notamment en termes de liberté d'entreprendre et de concurrence, ainsi que les avancées en matière de politique environnementale.

Les conséquences de la prodigalité budgétaire se font maintenant sentir dans l'ensemble de l'économie hongroise. Des déficits volumineux et un endettement croissant se traduisent depuis un certain nombre d'années par des taux d'intérêt réels élevés, des déficits de balance courante et une forte volatilité du taux de change. Depuis sa réélection en avril 2006 (encadré 1.1), la coalition de centre-gauche s'emploie avec détermination à remédier à ces résultats budgétaires médiocres et au manque de crédibilité de l'action publique. Les origines et l'ampleur des problèmes budgétaires ont été reconnues sans

Encadré 1.1. Évolution de la situation politique

À l'issue des élections législatives d'avril 2006, la coalition de centre-gauche réunissant le *Magyar Szocialista Párt* (MSZP, Parti socialiste hongrois) et la *Szabad Demokraták Szövetsége* (SZDSZ, Alliance des démocrates libres) a obtenu un second mandat de quatre ans. C'est la première fois que l'une des deux principales alliances politiques remporte deux élections d'affilée depuis 1990. En outre, la majorité parlementaire de la coalition victorieuse s'est légèrement élargie grâce à une avance relativement confortable, puisqu'elle a remporté 210 des 386 sièges du Parlement. Le groupement d'opposition composé de la *Fiatal Demokraták Szövetsége-Magyar Polgári Szövetség* (FIDESZ-MPSZ, Alliance démocratique de la jeunesse-Union civique hongroise), du *Kereszténydemokrata Néppárt* (KDNP, Parti populaire chrétien-démocrate) et du *Magyar Demokrata Fórum* (MDF, Forum démocratique hongrois), avait été au pouvoir de 1998 à 2002.

La coalition de centre-gauche a cependant perdu du terrain lors des élections locales d'octobre 2006 (en vertu du droit constitutionnel, des élections locales doivent systématiquement être organisées à l'automne qui suit les élections législatives, lesquelles doivent avoir lieu au printemps). L'alliance d'opposition dispose maintenant de majorités dans tous les 19 comtés sauf un, et dans 15 des 23 principales villes. Le revirement de l'électorat en faveur de l'opposition au cours de ces scrutins a été accentué par une controverse, liée à la divulgation d'un discours adressé après les élections par le Premier ministre à des membres de son parti, dans lequel il reconnaissait sans ambages que des défaillances avaient marqué le précédent mandat du gouvernement. En outre, plusieurs des mesures d'austérité prises par le gouvernement ont été introduites en septembre 2006, ce qui a pu influencer sur le choix des électeurs.

Peu après sa prise de fonctions, le nouveau gouvernement a proposé plusieurs réformes du système politique. Il a notamment réussi à faire adopter des dispositions constitutionnelles qui rendent plus flexible la structure des ministères. Le nombre de ministères a ensuite été ramené de 15 à 12 (sachant que deux postes de ministre sans portefeuille ont également été supprimés). Le gouvernement avait élaboré plusieurs autres propositions de réforme : la réduction du nombre de députés, le remplacement des gouvernants élus au niveau des comtés par des dirigeants élus au niveau des régions, et le passage de deux tours de scrutin à un seul pour les élections législatives. Toutefois, ces propositions n'ont finalement pas été soumises au vote du Parlement, ou n'ont pas obtenu la majorité requise.

détour. Le gouvernement a également admis que l'objectif d'intégration de la zone euro en 2010 ne pourrait être atteint, et s'est montré prudent quant à l'annonce d'une nouvelle échéance. Surtout, un ambitieux programme de mesures budgétaires et de réformes structurelles des dépenses publiques est en cours depuis l'automne 2006. Il en résulte un effet de freinage considérable de l'activité à court terme, qui s'exerce à la fois sur les ménages, les entreprises et le secteur public. Néanmoins, si tout se déroule comme prévu, ce programme permettra de remettre la politique budgétaire sur une trajectoire plus viable et de renforcer le potentiel de croissance.

Malheureusement, les mesures incontournables prises pour accroître les recettes au cours de la première phase d'assainissement budgétaire limitent les marges de progression de la Hongrie en ce qui concerne l'élimination de l'autre grand obstacle au relèvement de son niveau de vie : son très faible taux d'emploi. L'élargissement des coins fiscaux sur le travail et le freinage de la demande globale entravent la création d'emplois, de sorte que, pour le moment, la seule option viable est de poursuivre résolument les réformes structurelles afin d'améliorer les mécanismes d'incitation qui influent sur l'offre de travail.

Nous évoquons dans ce chapitre l'ampleur des problèmes budgétaires et les difficultés que devra surmonter le gouvernement pour mener à bien son programme d'assainissement des finances publiques. Ces questions seront examinées également dans le chapitre 2, où l'avancement du programme sera évalué de manière approfondie, et dans le chapitre 3, consacré aux dépenses publiques et au financement des administrations infranationales. Le présent chapitre se poursuit par une vue d'ensemble des réformes concernant la politique du marché du travail, prolongée dans le chapitre 4 par une étude de la politique familiale. Les deux autres parties du présent chapitre portent sur l'évolution des politiques relatives au secteur des entreprises et de la politique environnementale. Enfin, un résumé des recommandations antérieures adressées aux pouvoirs publics hongrois figure dans l'annexe 1.A1.

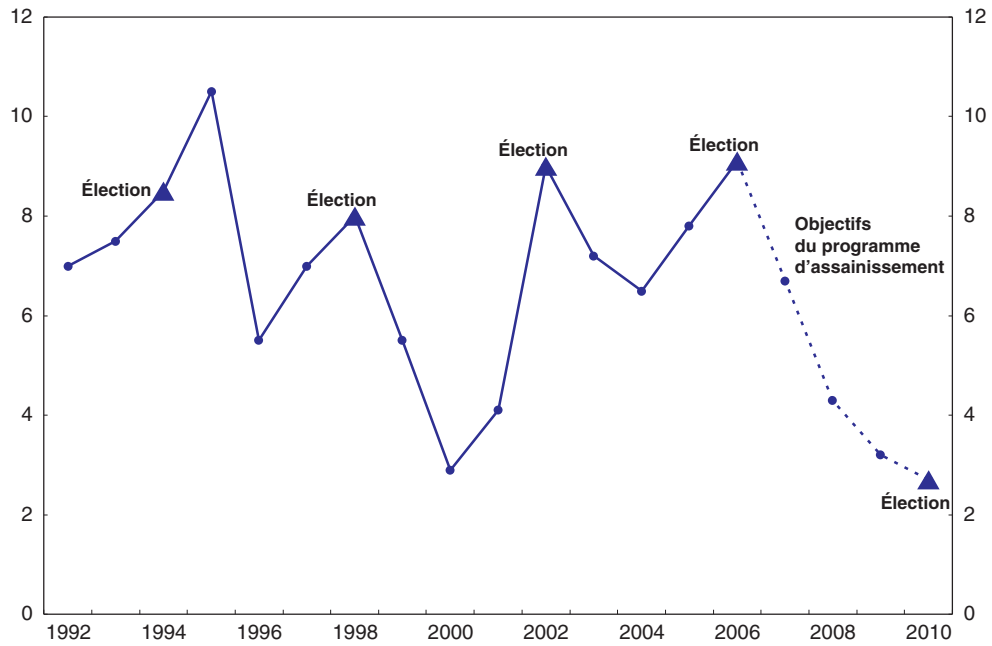
L'épineuse question budgétaire

Mesuré sur la base du Système européen des comptes nationaux et régionaux de 1995 (SEC95), le déficit des administrations publiques s'est établi en 2006 à 9.2 % du produit intérieur brut (PIB), soit nettement au-dessus de l'objectif de 6.1 % qui figurait dans le Programme de convergence actualisé de décembre 2005¹. En conséquence, la dette a atteint un niveau équivalent à 66 % du PIB. Les déficits budgétaires auraient été encore plus volumineux si le gouvernement n'avait pas lancé son programme de réformes avant la fin de l'année. L'objectif de cet ambitieux programme est d'assainir les finances publiques quatre années d'affilée, afin de ramener le déficit sous la barre des 3 % du PIB en 2010 (graphique 1.1). S'il se déroule comme prévu, ce programme se traduira par la période la plus longue de réduction du déficit dans l'histoire récente de la Hongrie, et par une rupture du cycle étroitement lié au calendrier électoral qui caractérise l'évolution des déficits budgétaires. Dans le chapitre 2, nous examinons de plus près les principaux éléments de ce programme d'assainissement et formulons des propositions en vue de renforcer son efficacité.

La croissance économique est freinée par les problèmes budgétaires

Au cours des dernières années, la croissance du PIB réel par habitant a été relativement constante, son taux trimestriel s'établissant en glissement annuel entre 4 et 5 % (graphique 1.2). La Hongrie a donc bénéficié d'une avance raisonnable en termes

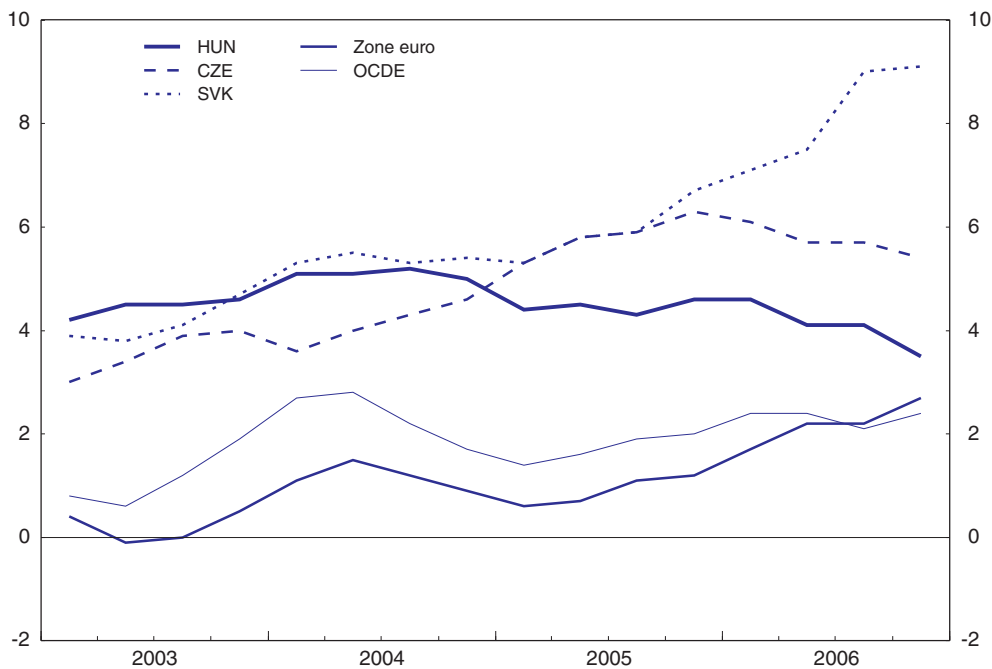
Graphique 1.1. **Déficit des administrations publiques : évolution et objectifs**
% du PIB



Note : La ligne pointillée couvrant la période 2007-10 montre les perspectives d'évolution du déficit qui sont présentées dans le Programme de convergence de décembre 2006 élaboré par le gouvernement.

Source : Estimations de l'OCDE et Programme de convergence de la Hongrie 2006-10.

Graphique 1.2. **Croissance du PIB réel par habitant**
Variation en glissement annuel, en %



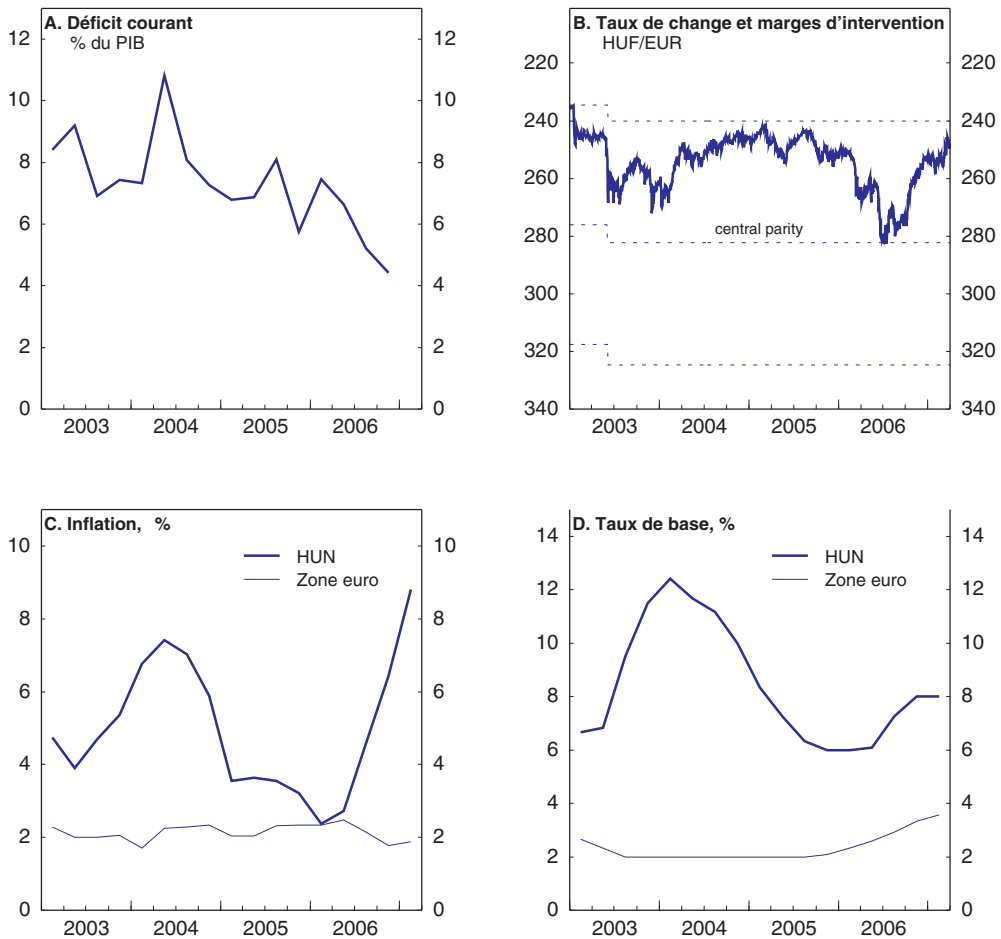
Source : OCDE, Bases de données des Comptes nationaux et des Perspectives économiques de l'OCDE.

d'expansion économique sur les économies plus avancées de l'OCDE. Ainsi, à ce rythme de croissance, la Hongrie rattraperait le niveau moyen de PIB par habitant de l'Union européenne (UE) en l'espace de 25 ans². Les activités manufacturières à vocation exportatrice, liées à l'investissement direct étranger (IDE), demeurent le principal moteur de l'expansion économique, même si les secteurs des services sont en plein essor, tant sur le marché intérieur que sur les marchés étrangers.

Cela étant, la Hongrie n'a pas bénéficié de l'accélération de croissance observée, par exemple, en République tchèque et en République slovaque ces dernières années. En outre, les écarts de croissance par rapport à la zone euro et à l'ensemble de la zone OCDE se sont réduits en 2006. Il est quasiment certain que les déséquilibres budgétaires ont joué un rôle clé dans cette dégradation relative des performances économiques, et ce par plusieurs biais :

- Les amples fluctuations du déficit, qui sont davantage liées au calendrier électoral qu'au cycle économique, ont eu des effets de relance ou de freinage budgétaire indésirables sur l'activité (voir l'annexe 1.A2).
- Les déséquilibres budgétaires ont eu des répercussions négatives sur la sphère réelle de l'économie via la sphère financière. Le déficit et la dette ont entraîné un gonflement du déficit des paiements courants et contribué à la nervosité observée sur les marchés des changes (graphique 1.3). Ces conditions ont rendu plus coûteuse la maîtrise de la hausse des prix via le système de ciblage de l'inflation utilisé par la Banque centrale, alourdissant le coût du crédit pour les ménages et les entreprises. En fait, le niveau élevé des taux d'intérêt réels, conjugué à une réduction des subventions au crédit hypothécaire, a contribué à une augmentation rapide du nombre de ménages contractant des prêts en devises (généralement en francs suisses)³. La possibilité que les emprunteurs n'aient pas intégré dans leurs calculs les risques de change inhérents à ces crédits reste préoccupante, même si aucun problème concret ne s'est fait jour jusqu'à présent⁴.
- Les résultats médiocres obtenus sur le plan budgétaire sont presque intégralement imputables à l'abandon des échéances de 2008 puis de 2010 qui avaient été définies pour l'adhésion à la zone euro. L'objectif de 2008 avait été remplacé par celui de 2010 en 2004, puis le gouvernement a reconnu en juin 2006 que les critères budgétaires ne pourraient être remplis à temps, et il ne s'est engagé sur aucune autre échéance depuis lors. Ces reports répétés de l'entrée dans la zone euro ont entraîné la perte d'effets d'ancrage des anticipations inflationnistes pouvant permettre aux autorités monétaires d'atteindre leurs objectifs avec des taux directeurs plus bas. Ces ajournements ont également éloigné la perspective d'une transparence accrue dans la comparaison internationale des prix et des coûts, ainsi que celle de la disparition du risque de change euro-forint pour les entreprises et les ménages.

Les efforts déployés par le gouvernement pour redresser la situation budgétaire sont donc les bienvenus, même si les mesures initiales d'assainissement ont pour corollaire une période d'expansion économique ralentie. La croissance de la consommation privée s'est déjà essoufflée avec la mise en place de plusieurs mesures destinées à accroître les recettes (notamment des relèvements de la TVA, des prix de l'énergie et des cotisations de sécurité sociale) et la consommation publique réelle sera sans doute négative en 2007 et en 2008 selon les toutes dernières prévisions de l'OCDE (voir l'annexe 1.A3). La demande d'exportations devrait rester vigoureuse mais ne compensera pas le ralentissement de la

Graphique 1.3. **Évolution de la balance courante, du taux de change, de l'inflation et des taux d'intérêt**¹

1. Les marges d'intervention du taux de change HUF/EUR ont été fixées à 15 % de part et d'autre du cours-pivot du forint par rapport à l'euro. Le taux d'inflation est le taux de croissance en glissement annuel de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH).

Source : Datastream; Banque centrale européenne; Eurostat; Magyar Nemzeti Bank (MNB, Banque nationale de Hongrie); OCDE, Bases de données des Principaux indicateurs économiques et des Comptes nationaux.

demande interne, de sorte que la croissance globale du PIB réel atteindrait 2.2 % en 2007 et 3.1 % en 2008. Avec de pareils taux de croissance, la Hongrie ne fera guère de progrès en termes de rattrapage du niveau de vie par rapport au reste de la zone OCDE. La croissance devrait rebondir à partir de 2009, mais on ignore à quel niveau. Si le gouvernement réussit à pérenniser les réductions de déficit obtenues, les perspectives de croissance à long terme pourraient fort bien être supérieures à la moyenne rétrospective de 4-5 %. S'il s'avère en revanche que les bénéfices du train de mesures budgétaires ne sont que temporaires, le taux de croissance retrouvera dans le meilleur des cas son niveau moyen de long terme.

Les mesures budgétaires du gouvernement ont également une incidence considérable sur l'inflation. Le relèvement des taux de la TVA et la réduction des subventions aux prix du gaz facturé aux ménages, en particulier, tirent l'inflation vers le haut au premier semestre 2007. Cette forte augmentation de l'indice des prix à la consommation constitue un des facteurs d'incertitude entourant la politique monétaire (encadré 1.2) qui sont liés au programme budgétaire. Les autres facteurs résident dans l'ampleur de l'effet modérateur

Encadré 1.2. Évolution de la politique monétaire

S'agissant de l'évolution récente des taux d'intérêt, à la mi-avril 2007, le taux directeur était inchangé depuis plusieurs mois, après une série de hausses de juin à octobre 2006 qui l'avaient porté de 6 à 8 %. Des incertitudes concernant plusieurs canaux de transmission de l'inflation ont joué un rôle important dans la détermination des taux :

- Il est possible que la poussée d'inflation due à l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et à des hausses de prix réglementés se soit répercutée sur les anticipations inflationnistes.
- L'effet qu'aura le freinage de la demande sur l'inflation est incertain. Premièrement, l'intervalle de confiance concernant l'ampleur estimée du freinage de la demande lui-même est assez large. Deuxièmement, l'importance de ce freinage et d'autres changements intervenus dans l'environnement économique conduisent à s'interroger sur la possibilité d'appliquer des coefficients obtenus par modélisation.
- Formation des salaires. Les hausses des composantes des salaires réguliers ces derniers mois et l'accord tripartite conclu tardivement en février 2007, qui prévoit des augmentations de 5.5 à 8 %, peuvent créer un risque pour la désinflation à moyen terme. Cependant, il est difficile de jauger l'ampleur de la hausse des salaires et son impact probable sur l'inflation, car l'ajustement aux modifications de la réglementation du marché du travail et des règles fiscales est susceptible de fausser les données statistiques dans le sens de la hausse.
- Il est possible que la prime de risque diminue à la suite des élections législatives et du lancement des réformes budgétaires.

Les modifications de la composition du Conseil monétaire ont suscité des supputations sur l'orientation générale de la politique monétaire. En août 2005, quatre experts supplémentaires ont été intégrés au Conseil monétaire, portant de neuf à treize le nombre de ses membres. Andras Simor, qui dirigeait précédemment l'antenne hongroise de la société de conseil internationale Deloitte, a succédé à Zsigmond Jarai au poste de gouverneur de la Banque centrale en mars de cette année. En outre, un des membres du Conseil a été remplacé en mars dernier et deux autres mandats viendront à expiration en juillet, de sorte que le Conseil ne comptera plus que onze membres.

D'un point de vue technique, deux modifications notables ont été apportées au système de ciblage de l'inflation. En 2005 a été annoncé un objectif permanent d'inflation à moyen terme fixé à 3 % pour l'IPC, qui a remplacé le précédent système d'objectifs de fin d'année. Ceux-ci étaient adaptés pour réduire une inflation dont le niveau était relativement élevé, mais ils se traduisaient par une variation du décalage temporel entre les modifications de taux d'intérêt et la réalisation de l'objectif visé (voir l'*Étude 2005* pour de plus amples informations). En outre, le système de communication sur l'inflation a été revu en 2006. Des rapports détaillés sont maintenant publiés à un rythme semestriel, et non plus trimestriel, et sont complétés par des rapports intermédiaires. Par ailleurs, le système de ciblage de l'inflation est resté largement inchangé, et prévoit toujours notamment des marges de fluctuation de ± 15 % pour le taux de change forint/euro (comme indiqué dans le graphique 1.3). Elles avaient été mises en place pour ménager une transition vers l'entrée dans le mécanisme de change européen (MCE II). Même s'il n'y a pas eu ces deux dernières années de conflit explicite entre les objectifs d'inflation et la fourchette de change, une spéculation déstabilisante pourrait s'intensifier chaque fois que le forint se rapprochera de la limite dangereuse de la fourchette.

qu'aura sur les prix le freinage de la demande, l'importance des augmentations de salaires, et un éventuel ajustement de la prime de risque politique. Cela s'est traduit par une période d'attentisme de la part du Conseil monétaire de fin 2006 à début 2007. D'un point de vue technique, conformément aux recommandations formulées dans l'analyse approfondie de la précédente *Étude*, un objectif d'inflation à moyen terme continu a été annoncé en 2005. Par ailleurs, les rapports complets sur l'inflation sont désormais semestriels et non plus trimestriels.

Les dotations importantes offertes par le budget 2007-13 de l'UE devraient se traduire par de volumineuses injections de liquidités dans l'économie (voir annexe 1.A1). L'ensemble des apports financiers disponibles grâce aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion ainsi qu'à la Politique agricole commune (PAC) représentent près de 5 % du PIB nominal pour chacune des années de cette période budgétaire, tandis que les dépenses au titre des contributions s'établiront en moyenne aux alentours de 1 % du PIB. S'il ne fait quasiment aucun doute que ces transferts auront globalement un effet positif sur la croissance du PIB réel, son ampleur et sa répartition dans le temps sont des plus incertains. Tout d'abord, on ignore dans quelle mesure la Hongrie parviendra à absorber les dotations qui lui sont offertes (autrement dit, quelle sera sa « capacité d'absorption »), et le calendrier de versement des dotations est complexe. En outre, en termes d'impact immédiat sur la demande, ces injections de liquidités vont dans une certaine mesure se substituer à des dépenses courantes et alimenter la hausse des prix (ou des salaires) et les importations, en lieu et place de la production intérieure. Il est également difficile de déterminer les effets que pourraient avoir ces transferts sur le potentiel de croissance à long terme. Une grande partie de ces fonds sont destinés à des projets d'aménagement qui sont au moins censés stimuler l'expansion économique, tels que le développement de réseaux de transport, mais l'impact de ce type d'investissements sur le potentiel de croissance est difficile à établir⁵.

En même temps, les tensions économiques dues au vieillissement vont s'accroître. La montée du ratio de dépendance des personnes âgées s'accroîtra au cours de la prochaine décennie, mettant à l'épreuve les systèmes de retraite et de santé⁶. Selon le Programme de convergence de décembre 2006 (gouvernement hongrois, 2006), les dépenses publiques pour les pensions de vieillesse et de retraite anticipée seront passées de 8 % du PIB 2005 à 9.6 % en 2020 et les dépenses de santé auront progressé de 5.5 % à 6 % durant la même période. La réforme du système de pensions de vieillesse à la fin des années 90 a instauré une retraite à deux piliers qui a pour effet de réduire les engagements de dépenses publiques au titre des pensions. Toutefois, la transition au nouveau système alourdit le déficit de l'État⁷. En outre, même au-delà de cette phase de transition, les prévisions à long terme comme celles des *Programmes de convergence* du gouvernement dénotent un écart grandissant entre les cotisations et les dépenses publiques de retraite dans le contexte des politiques actuelles.

L'année 2006 illustre de manière exemplaire les problèmes de discipline budgétaire

L'écart considérable entre l'objectif de déficit initial et son niveau effectif pour l'année 2006, équivalent à 3.1 points de PIB, était dû en partie à des éléments techniques et à des événements inattendus. Une décision d'Eurostat en 2006 concernant le traitement des dépenses militaires s'est traduite par une hausse des dépenses à raison de 0.3 point de PIB. De plus, des éléments ponctuels inattendus ont gonflé les dépenses, notamment

l'annulation de dettes contractées par l'Irak et le coût imprévu des dommages causés par des inondations.

Par ailleurs, l'exercice budgétaire a été marqué par des « surprises » plus contestables, qu'une gestion budgétaire plus prudente aurait sans doute permis d'éviter. Ainsi, le gouvernement n'avait pas inclus dans son budget initial un volume de dépenses autoroutières important, en partant du principe qu'il pourrait les comptabiliser hors budget grâce à un partenariat public-privé (PPP). Or, en 2006 le gouvernement a décidé d'inscrire ces dépenses dans les comptes de l'État car il est devenu clair que ce projet de PPP ne remplirait pas les critères d'Eurostat concernant la classification des PPP. Un cas de figure similaire s'est produit en 2005 (voir le chapitre 2). De plus, les dépenses au titre des retraites, des produits pharmaceutiques et des soins de santé, ainsi que les charges d'intérêts, ont été en définitive plus élevées que les montants budgétés par le gouvernement. Enfin, les fonds correspondant aux reports de crédits des exercices précédents ont été utilisés davantage que prévu par les ministères opérationnels.

Exception faite de certains détails, le budget 2006 illustre la faiblesse de l'engagement à long terme des pouvoirs publics en matière d'assainissement budgétaire. Comme le montre le graphique 1.1, un cycle de dépenses étroitement lié au calendrier électoral explique en grande partie les problèmes budgétaires du pays (voir l'annexe 1.A2). Les promesses de dépenses supplémentaires et de réductions d'impôts se sont traduites par des pics dans l'évolution du déficit aux alentours de chacune des quatre élections législatives ayant eu lieu depuis 1990. Elles correspondaient généralement à des stratégies raisonnables de réformes budgétaires et structurelles, mais l'ampleur des mesures adoptées ou le moment de leur mise en œuvre se sont souvent révélés inadaptés. Tel a notamment été le cas pour la réduction du taux maximal de TVA de 25 à 20 % en janvier 2006, et pour les hausses de salaires dans le secteur public de 2000 et 2002. On peut penser que d'autres dispositions ont été purement populistes, notamment le généreux mécanisme de subventions au crédit hypothécaire mis en place en 2001 et, plus récemment, l'introduction d'un 13^e mois de retraite⁸.

Les autorités ont tenté de manière répétée de remédier au problème du déficit par des trains de réformes budgétaires (tels que le programme des « Cent mesures » de 2005). Bien qu'ils aient comporté des réformes positives, ils n'ont pas permis jusqu'ici de réduire durablement les déséquilibres budgétaires. En outre, la transparence et la crédibilité de l'action publique ont parfois pâti d'une exploitation excessive des règles comptables. Les sommets atteints par le déficit certaines années électorales étaient non seulement imputables au respect des engagements pris en matière de dépenses, mais aussi à des techniques comptables tendant à gonfler l'ampleur du déficit hérité du gouvernement sortant.

Les résultats des précédentes réformes budgétaires laissent à penser qu'il ne sera pas aisé de mener à bien le programme actuel. Il y a de bonnes chances que le déficit pour 2007 soit un peu inférieur à l'objectif (6.8 % du PIB), et le déficit pour 2008 sera sans doute proche de l'objectif de 4.3 %. En effet, toutes les principales dispositions requises sont déjà appliquées ou le seront très probablement. Pour l'heure, les efforts d'assainissement semblent donc prolonger la tendance à la réduction du déficit au cours des deux années consécutives aux élections observée par le passé (graphique 1.1). La réalisation des objectifs de déficit prévus pour 2009 et 2010 (3.2 et 2.7 % du PIB, respectivement) et l'allègement de la dette publique semblent plus compromis, en raison

des incertitudes qui pèsent sur la mise en œuvre des mesures prévues pour atteindre ces buts, et parce qu'elle nécessite une rupture décisive avec les pratiques antérieures en matière de dépenses préélectorales.

La réussite des efforts d'assainissement passe par l'implication des administrations infranationales

Nombre des projets de réformes structurelles de l'Administration centrale font nécessairement intervenir les administrations des communes et des comtés, dans la mesure où il leur incombe directement de fournir certains services. Les administrations infranationales sont notamment responsables d'une grande partie des services de soins de santé, et l'Administration centrale doit obtenir leur adhésion au processus de réforme, ou à tout le moins exercer des pressions suffisamment efficaces pour les contraindre à prendre certaines mesures. Le fait qu'environ 60 % de tous les travailleurs du secteur public soient rémunérés sur les budgets des comtés et des communes souligne que les initiatives destinées à réduire les effectifs administratifs et opérationnels au sein de l'Administration centrale doivent également s'appliquer aux niveaux inférieurs d'administration⁹. À la lumière de ces éléments, nous étudions dans le chapitre 3 les possibilités d'améliorer le rôle des administrations infranationales en vue de renforcer l'efficacité des dépenses publiques.

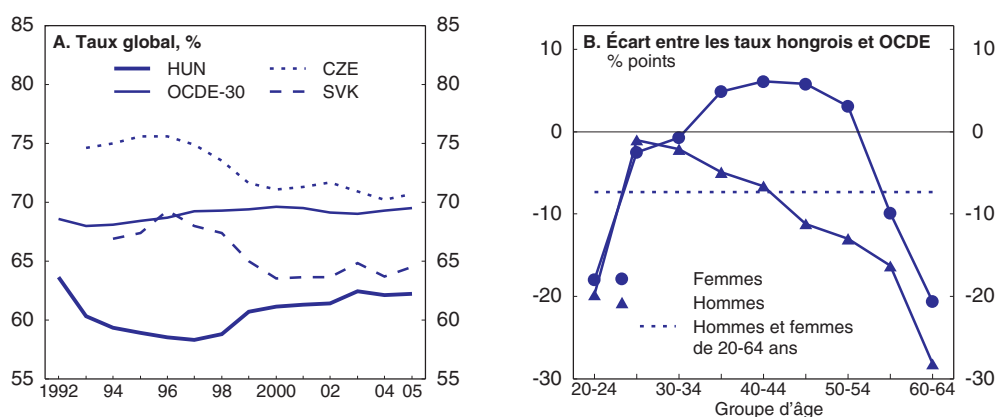
L'amélioration du taux d'emploi doit rester une priorité pour les pouvoirs publics

La transition vers l'économie de marché s'est traduite par des restructurations sectorielles de grande ampleur, qui ont entraîné de nombreux licenciements et une forte baisse du taux d'emploi (graphique 1.4). Bien que l'utilisation de la main-d'œuvre se soit améliorée depuis la fin des années 90, elle reste nettement inférieure à la moyenne OCDE. Ainsi, le taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans est de 62 % environ, alors que la moyenne OCDE est proche de 70 %. Par contre, les taux de chômage établis à partir d'enquêtes étaient généralement beaucoup plus proches de la moyenne OCDE ces dernières années (ce taux est actuellement de l'ordre de 7.5 %). Malheureusement, cela s'explique davantage par le fait que des chômeurs renoncent à chercher un emploi, plutôt que par des progrès dans l'utilisation de la main-d'œuvre¹⁰. Cet écart de taux d'emploi vient en grande partie de ce que l'âge effectif de départ en retraite est bas en Hongrie, d'où des taux d'emploi nettement inférieurs à la moyenne OCDE chez les personnes âgées de 54 à 64 ans (graphique 1.4). Néanmoins, les taux d'emplois sont également relativement faibles parmi les hommes d'âge très actif et ceux qui ont entre 20 et 24 ans¹¹.

Il est peu probable que soient accomplis de nets progrès dans la réduction de cet écart d'utilisation de la main-d'œuvre, tout au moins cette année et la suivante, compte tenu du freinage de l'expansion économique. Toutefois, des mesures axées sur l'offre, permettant d'ajuster les mécanismes d'incitation inhérents aux prestations de chômage et aux régimes de retraite anticipée, ainsi que d'améliorer d'autres dispositifs influant sur les marchés du travail, devraient contribuer à stimuler la croissance de l'emploi lorsque l'activité économique redémarrera.

Des avancées positives sur le front des régimes d'assurance-chômage, d'invalidité et de retraite anticipée

Pour accroître le taux d'emploi, les autorités devraient donc avant tout s'employer à réduire les voies d'accès à la retraite anticipée, et veiller à ce que les mécanismes normaux

Graphique 1.4. Taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans¹

1. Le taux d'emploi d'un groupe d'âge particulier est égal au pourcentage de la population de ce groupe d'âge qui occupe un emploi. Le taux d'emploi de la zone OCDE est égal au pourcentage de la population totale des pays membres de l'OCDE qui occupe un emploi. Les valeurs négatives figurant dans la partie B du graphique signifient que les taux hongrois étaient inférieurs à ceux de la zone OCDE en 2005.

Source : OCDE (2006), Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active.

d'assurance-chômage et d'aide sociale soient les principales sources de soutien financier pour les intéressés. Le système d'aides financières aux chômeurs a subi de graves distorsions liées à la prise en charge des restructurations sectorielles des années 90. Les autorités ont laissé des régimes qui n'étaient pas conçus pour faire face à un chômage de masse absorber de nombreux individus : c'est le cas plus particulièrement du régime d'invalidité et de plusieurs programmes de retraite anticipée. De fait, que l'assurance-chômage et l'aide sociale normale ont fini par jouer un rôle secondaire. L'analyse détaillée présentée dans l'Étude 2005 montre que ces régimes ne concernent que 250 000 bénéficiaires environ, alors que les régimes d'invalidité et de retraite anticipée en comptent plus de 600 000.

Le système de prestations de chômage a été amélioré. Les réformes de novembre 2005 se sont traduites par une concentration plus forte des prestations en début de période (comme cela avait été recommandé dans l'analyse approfondie de l'Étude 2005). La durée maximale de versement des prestations a été ramenée de 15 à 12 mois, et seules les prestations des trois premiers mois sont maintenant liées aux gains antérieurs. En outre, les chômeurs qui retrouvent un emploi avant d'arriver en fin de droits ont désormais la possibilité d'obtenir plus tôt un versement forfaitaire, correspondant à ce que l'on appelait précédemment l'« allocation de recherche d'emploi » (voir l'annexe 1.A5 pour de plus amples informations).

Par ailleurs, plusieurs des réformes structurelles prévues par le programme du gouvernement visent à relever l'âge effectif de départ en retraite (voir le chapitre 2 pour davantage de précisions) :

- Il est prévu de durcir à nouveau les conditions d'ouverture des droits à pension dans le cadre des régimes généraux de retraite anticipée, et des mesures sont prises pour limiter l'accès aux régimes professionnels.
- Le rythme de la réforme du système de pension d'invalidité, qui traînait en longueur, devrait s'accélérer. Il est notamment prévu d'instaurer une « prestation de réadaptation » pouvant se substituer à la pension d'invalidité.

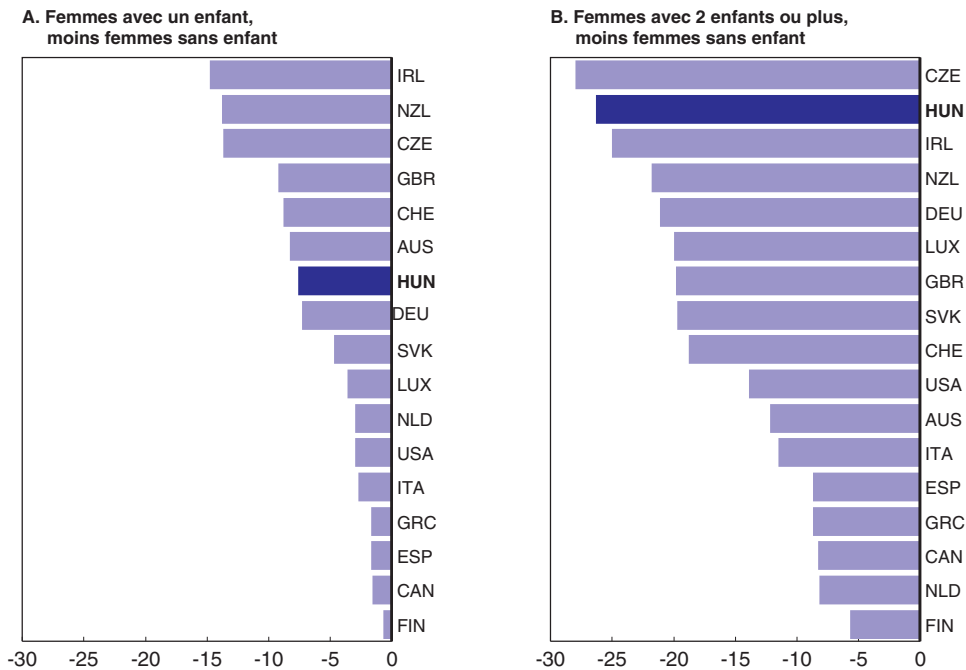
- Le gouvernement évalue différentes options envisageables pour modifier le système des pensions de vieillesse, en vue de présenter une proposition de réforme précise fin 2007.

Améliorer les mécanismes d'incitation en matière de politique familiale

En Hongrie, on observe un écart relativement important entre le taux d'emploi des femmes avec enfants et celui des femmes sans enfants (graphique 1.5), qui s'explique par des possibilités de congé généreuses permettant de se consacrer à temps plein à ses enfants. Si, du point de vue de l'accroissement du taux d'emploi, cet aspect est moins crucial que les problèmes de la retraite anticipée et de l'invalidité, les questions soulevées sont néanmoins importantes et complexes. Le gouvernement estime que l'approche de la politique familiale reflète les préférences sociétales. On fait aussi valoir que les dispositions actuelles contribuent à redresser les taux de natalité qui, comme dans beaucoup d'autres pays de l'ancien bloc de l'Est, ont baissé rapidement dans les années 90. Toutefois, encourager un retrait prolongé du marché du travail a des répercussions négatives sur la carrière professionnelle des femmes, et les données internationales disponibles jettent le doute sur l'efficacité de ce type de mesure vis-à-vis de la fécondité. De surcroît, ce système est relativement coûteux à administrer. Le chapitre 4 de la présente *Étude* examine de manière approfondie les différents aspects de la politique familiale et formule des propositions pour mieux concilier les activités professionnelles et la vie de famille.

Graphique 1.5. **Écarts de taux d'emploi entre les femmes avec et sans enfants**¹

Différences en points de pourcentage



1. À titre d'exemple, le taux d'emploi des femmes ayant un enfant est égal à $100 \times (\text{nombre de femmes âgées de 25 à 54 ans ayant un enfant et occupant un emploi}) / (\text{nombre de femmes âgées de 25 à 54 ans ayant un enfant dans l'ensemble de la population})$. Pour l'établissement de ces statistiques, on entend par « enfants » les mineurs âgés de 14 ans ou moins.

Source : OCDE, *Panorama de la société*, 2006.

Les abattements d'impôt sur le revenu accordés aux bas salaires restent problématiques

Comme indiqué dans l'Étude 2005, les modalités d'application de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) doivent être reconsidérées, car le système des abattements accordés aux bas salaires se traduit par un barème d'imposition effective excessivement irrégulier. À première vue, le barème de l'IRPP semble simple, puisqu'il ne comporte que deux taux (18 et 36 %). Il existe cependant deux abattements dont le principal objet est de permettre aux personnes percevant le salaire minimum, ou une rémunération voisine, d'acquitter un montant nul ou très faible d'impôt sur le revenu. Compte tenu de leur caractère dégressif, ces abattements influent sur les taux d'imposition moyens et marginaux d'un éventail relativement large de revenus. En conséquence, le barème d'imposition effective est très irrégulier. En fait, il existe une fourchette de revenus dont le taux marginal d'imposition est supérieur à 50 % (hors cotisations salariales de sécurité sociale, qui représentent généralement 17 % du salaire brut).

Des efforts bienvenus pour éliminer des chevauchements dans les politiques actives du marché du travail

En janvier 2007, la loi sur l'emploi a été modifiée. Des dispositions ont notamment été adoptées pour éliminer les chevauchements entre la quarantaine de programmes différents offrant des subventions salariales, des incitations à la création d'emplois (y compris d'emplois indépendants) ou des aides à la formation, de sorte qu'il existe aujourd'hui une trentaine de programmes répartis entre 16 catégories. Ces modifications ont également porté sur les règles auxquelles sont assujettis ces programmes. Cela tient en partie à l'application de la législation de l'UE concernant les aides à l'emploi qui vise à limiter les aides sectorielles, mais qui peut également influencer sur les politiques actives du marché du travail. En vertu de cette législation, certaines formes de subventions salariales ne peuvent excéder 50 % des coûts de main-d'œuvre (60 % pour les personnes handicapées) et ne peuvent être versées que pendant la première année d'emploi.

Le nouveau système de minima salariaux

Dans le cadre des négociations salariales tripartites de 2005, le gouvernement a apporté son soutien à un accord triennal fixant les hausses du salaire minimum jusqu'en 2008, tout en instaurant un système de minima garantis¹². En juillet 2006, des minima garantis ont été définis pour les emplois exigeant un niveau d'études secondaires ou une formation professionnelle, avec deux niveaux selon l'expérience. En outre, des minima salariaux ont été recommandés pour les emplois exigeant un niveau d'études supérieur. Selon les calculs de l'OCDE, l'accord de 2005 implique que le salaire minimum de base restera aux alentours de 45 % du salaire médian. En revanche, si le programme prévu dans l'accord de 2005 est appliqué, les minima garantis pour les emplois exigeant un niveau d'études secondaires ou une formation professionnelle représenteront environ 55 % du salaire médian en 2008 (voir l'annexe 1.A5).

Le gouvernement fait valoir que les minima salariaux contribueront au recul de l'économie souterraine et accroîtront l'offre (insuffisante) de main-d'œuvre qualifiée. Les autorités espèrent que ces minima entraîneront une diminution sensible des gains non déclarés et des paiements en nature parmi les salariés, sans incidence négative excessive sur la demande de main-d'œuvre. De fait, une minorité non négligeable de travailleurs (au moins 10 % dans le secteur privé) sont recensés en tant qu'actifs rémunérés au salaire

minimum. Il est également clair qu'une proportion nettement plus importante de travailleurs est affectée si l'on prend en compte les minima garantis^{13, 14}. En revanche, on sait peu de choses sur la fréquence ou la valeur des paiements en espèces ou des avantages en nature parmi les travailleurs à bas salaire, si bien qu'il est difficile d'évaluer les bénéfices nets retirés du système. Ces nouveaux minima risquent d'entraîner la disparition de véritables emplois à bas salaire en les rendant trop coûteux, ou de faire basculer d'autres emplois dans l'économie souterraine¹⁵. Les avantages comme les inconvénients de ce système sont susceptibles d'être atténués par la règle selon laquelle les accords de branche peuvent prévaloir sur les dispositions relatives aux minima garantis, mais on ignore pour l'instant dans quelle mesure cette possibilité sera exploitée¹⁶. En résumé, il convient d'évaluer avec soin l'impact de ce nouveau système et de rechercher d'autres moyens, moins coûteux, pour faire reculer l'économie souterraine.

Évolution de l'environnement économique

Il est important pour l'avenir économique de la Hongrie que les autorités veillent à ce que l'environnement économique hongrois soutienne la comparaison avec celui des autres pays, et à ce qu'il favorise les activités des entreprises nationales, car la croissance du secteur des entreprises doit être le principal moteur de la poursuite du renforcement de l'intensité capitaliste et de l'utilisation de la main-d'œuvre. L'investissement direct étranger (IDE) est un déterminant essentiel de la croissance du secteur des entreprises, puisqu'il finance en grande partie les usines et les centres de services faisant partie de chaînes de production mondiales (les entrées totales d'IDE ont représenté 5.5 % du PIB en 2006)¹⁷. Comme dans bien d'autres pays, le gouvernement joue un rôle direct en appuyant les investissements de grande ampleur et en limitant au minimum les restrictions appliquées en matière d'IDE¹⁸. Reste que ces mesures ne sont pas les seuls facteurs qui influent sur les décisions d'implantation des entreprises, et les gouvernements doivent également encourager les entreprises nationales. En termes de conditions économiques générales, le programme d'assainissement budgétaire va freiner la croissance de la demande intérieure et alourdir la pression fiscale qui pèse sur les entreprises et le travail. Quant à savoir si ce programme aura ou non des répercussions négatives sur l'investissement à long terme, cela dépend dans une large mesure du point de vue des investisseurs sur la capacité de ces réformes à restaurer une viabilité budgétaire permettant de renforcer le potentiel de croissance et de réduire la pression fiscale à long terme. La liberté d'action dont disposent globalement les entrepreneurs et la qualité de la régulation de la concurrence importent également pour la croissance du secteur des entreprises, et nous examinons ci-après l'évolution de la situation sur ces deux plans.

Évaluer la liberté d'entreprendre : les enseignements des indicateurs de l'OCDE

La facilité avec laquelle on peut créer une entreprise et la latitude dont disposent les employeurs en matière d'embauche et de licenciement sont deux des principaux domaines dans lesquels l'action publique a une influence considérable. Un indicateur élaboré pour la publication périodique *Objectif croissance* de l'OCDE laisse à penser qu'il a été possible d'alléger les charges administratives qui pèsent sur la création d'entreprises, notamment en raccourcissant les délais de traitement des dossiers. Par ailleurs, la Hongrie n'est pas très éloignée de la moyenne OCDE si l'on considère un indicateur des charges administratives à caractère sectoriel ou une mesure des obstacles juridiques à l'entrée. Les deux indicateurs de la législation sur la protection de l'emploi (LPE) montrent que la

Hongrie a une réglementation moins pesante que la moyenne OCDE, ce qui laisse à penser, à première vue, qu'une réforme de fond n'est pas nécessaire dans ce domaine¹⁹.

Le problème des formalités administratives liées à la création d'entreprises a bénéficié d'une attention bienvenue. En 2006 sont entrées en vigueur de nouvelles lois sur les associations professionnelles et l'enregistrement des sociétés, qui visaient à moderniser la législation, accélérer les procédures et réduire les charges administratives²⁰. En particulier, la loi sur l'enregistrement des sociétés pose le cadre juridique pour l'enregistrement et la création d'entreprises par des moyens électroniques, et prévoit la mise en place de formulaires contractuels normalisés. En outre, elle réduit les délais d'enregistrement normaux de 30 à 15 jours, et à 8 jours avec des formulaires contractuels normalisés (à partir d'octobre 2007). Une procédure d'enregistrement simplifiée est prévue pour les sociétés à capital fermé; depuis juillet 2006 elle ne nécessite que deux jours ouvrables²¹. Début 2007, le gouvernement a soumis au Parlement un nouveau projet de réforme qui comprend plusieurs mesures destinées à assouplir encore le régime d'enregistrement des entreprises, avec notamment une réduction des délais assignés aux tribunaux en ce qui concerne l'enregistrement d'une entreprise²².

Évolution de la politique de la concurrence

Globalement, la Hongrie est maintenant alignée sur les pratiques couramment observées dans la zone OCDE en termes de droit de la concurrence et de contrôle de son application. Ces progrès ont été favorisés par son entrée dans l'UE, et l'action publique dans ce domaine est étayée par la législation et les institutions de l'Union. L'évaluation approfondie contenue dans l'Étude 2004 n'avait mis en évidence aucun problème sérieux concernant la structure ou le fonctionnement de la principale autorité de la concurrence, le *Gazdasági Versenyhivatal* (GVH, Office de la concurrence), mais elle avait fait ressortir un certain nombre de points faibles de la législation. Les pouvoirs publics ont remédié à certains d'entre eux en 2005, en modifiant la loi sur les pratiques commerciales déloyales et restrictives. Ces modifications ont notamment rendu possible une application du droit de la concurrence par voie de poursuites privées (alors que précédemment, seul le GVH pouvait intenter une action en justice) et relevé le seuil de notification des fusions (de 10 milliards HUF à 15 milliards HUF).

Des difficultés subsistent quant à l'instauration de conditions de concurrence équitables dans les industries de réseau. Elles ne sont pas spécifiques à la Hongrie et reflètent les problèmes inhérents à l'ouverture de ces branches d'activité à la concurrence. Les difficultés les plus importantes concernent les secteurs du gaz et de l'électricité.

Dans le secteur de l'électricité, l'année 2005 a été marquée par la réintégration du gestionnaire du réseau, MAVIR Rt, dans l'opérateur historique, MVM Rt. Le poids de ce dernier est considérable, puisqu'il contrôle environ 80 % de la production et des ventes d'électricité (AIE, 2007). De plus, les progrès accomplis ont été des plus limités en ce qui concerne le démantèlement des accords d'achat d'énergie à long terme conclus par MVM, qui empêchent le développement des marchés de détail. Compte tenu de la persistance de ces accords, il est peu probable que l'ouverture juridique du marché de détail aux ménages en juin 2007 se traduise rapidement par une augmentation de la part des prestations fournies aux conditions du marché.

Dans le secteur du gaz, l'année 2005 a été marquée par une séparation bienvenue entre le transport par gazoduc et d'autres activités, qui ont été cédées par l'ancien

opérateur historique, MOL Rt, au groupe énergétique E.ON. Celui-ci a acquis des installations de stockage et le contrat d'importation conclu avec Panrusgáz (qui est liée à Gazprom), et demeure impliqué dans une partie des activités régionales de distribution et d'approvisionnement. À la suite d'une décision de la Commission européenne, MOL Rt a conservé le réseau de gazoducs. Le contrat d'importation conclu avec Panrusgáz couvre une part importante de l'approvisionnement total en gaz, et limite les possibilités de contrats concurrents, dans la mesure où il bloque le principal gazoduc d'importation (en provenance d'Ukraine). Des efforts de diversification des approvisionnements sont néanmoins déployés au niveau des gazoducs, mais la tâche n'a rien d'aisé compte tenu du nombre de parties prenantes et de pays impliqués. Il est intéressant de constater que Gazprom a proposé de contribuer au financement de capacités de stockage supplémentaires, qui permettraient de prolonger les approvisionnements en cas d'interruption de l'acheminement par gazoduc, comme en 2006. S'agissant de la distribution, l'ouverture juridique du marché en juillet 2007 devrait, en principe, contraindre dans une certaine mesure les cinq sociétés régionales à entrer en concurrence. Cela étant, les possibilités de concurrence sont fondamentalement limitées par l'étroitesse de l'offre. Le remplacement de la subvention universelle au prix de détail du gaz facturé aux ménages par une aide ciblée est une initiative positive en termes de dépenses publiques (voir le chapitre 2), mais en outre il devrait encourager une utilisation plus efficace de l'énergie.

En dehors des industries de réseau, plusieurs campagnes de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles se poursuivent. Depuis un certain temps, le GVH fait pression sur des organismes professionnels pour qu'ils allègent leurs règles. Ainsi, il est récemment parvenu à amener l'Ordre des médecins hongrois à supprimer certaines dispositions de son Code de déontologie, qui limitaient la concurrence par les prix. Par ailleurs, la forte rentabilité des banques reste considérée comme suspecte. Le niveau de leurs bénéfices peut s'expliquer en partie par un taux de base bancaire élevé et d'autres facteurs temporaires, mais d'aucuns craignent également que le manque de concurrence n'y soit pas étranger. Jusqu'ici, peu d'éléments probants sont venus étayer ces craintes. Les dernières investigations ont mis en exergue les obstacles aux transferts de comptes entre banques²³. Une commission gouvernementale a mis l'accent sur ce problème dans un rapport publié début 2007, et le GVH s'est saisi du dossier.

Évolution de la politique environnementale

Questions environnementales liées à la politique énergétique

Les mesures destinées à promouvoir une production énergétique plus respectueuse de l'environnement sont axées sur l'électricité, et la stratégie adoptée à cet égard comporte deux volets. La participation au système d'échange de droits d'émission de l'UE signifie qu'une écotaxe implicite est prélevée sur les formes de production d'électricité qui sont source de dioxyde de carbone. En outre, la production électrique provenant de centrales de cogénération et de sources d'énergie renouvelables est soutenue par un système de « tarifs de rachat », qui permet aux producteurs de bénéficier de prix garantis. Ces tarifs ont été instaurés en 2003 et ont eu une incidence sensible sur la production d'énergie renouvelable. Les sources d'énergie renouvelables constituent aujourd'hui 4 % environ de la consommation énergétique totale, soit plus de cinq fois leur part au début des années 2000. Cette augmentation est imputable pour l'essentiel à l'utilisation accrue du

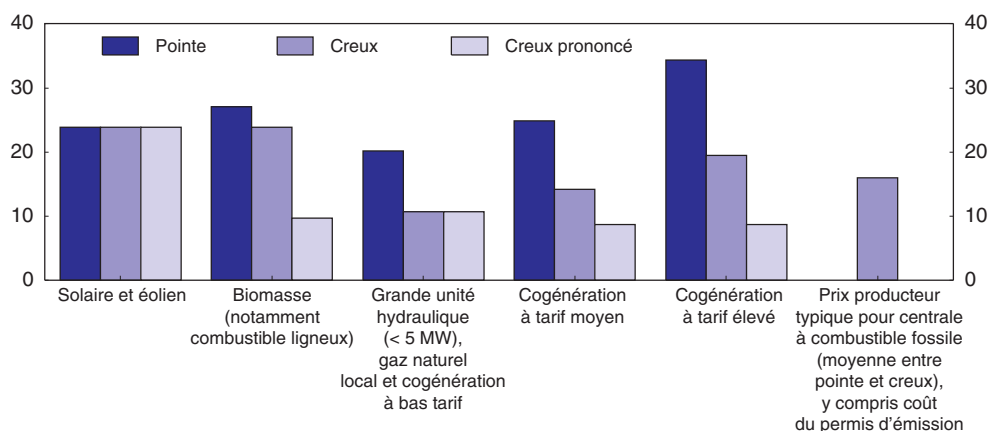
combustible ligneux, qui représente désormais quelque 70 % de l'approvisionnement en électricité renouvelable.

Une récente étude de l'Agence internationale de l'énergie (AIE, 2007) confirme l'existence des problèmes posés par les tarifs de rachat qui avaient été évoqués dans l'Étude 2004. Le principal écueil tient au niveau relativement élevé de ces tarifs. Ainsi, les producteurs d'électricité éolienne bénéficient d'un prix garanti proche de 24 HUF par kilowattheure (kWh), tandis que le prix à la production du courant électrique obtenu à partir de combustibles fossiles est de 15 HUF environ compte tenu du coût implicite des permis d'émission (graphique 1.6). En fait, les tarifs de rachat sont comparables au prix de détail hors taxes de l'énergie, dont le niveau moyen (calculé sur les périodes de pointe et de creux) était légèrement supérieur à 24 HUF par kWh. Or, ces tarifs de rachat élevés présentent divers inconvénients :

- Une part substantielle de la facture d'électricité des consommateurs finaux est imputable aux tarifs de rachat. Ceux-ci sont intégrés dans les charges d'exploitation du réseau de transport et représentent près de 10 % du prix acquitté par les particuliers et un pourcentage encore plus élevé du prix facturé aux entreprises (AIE, 2007)²⁴.
- Les tarifs de rachat garantissent des marges bénéficiaires conséquentes aux producteurs d'électricité éolienne, et ont suscité pour ce secteur un intérêt commercial impossible à satisfaire au regard des besoins en capacités. Compte tenu des difficultés techniques liées à la variation de la production électrique éolienne, les capacités ont été plafonnées. Aussi, les procédures d'autorisation de 2006 ont débouché soit sur des refus de permis, soit sur des réductions des capacités autorisées. Les permis sont accordés pour une durée de 15 ans et, dans la mesure où l'ensemble des capacités sont attribuées, il ne sera guère possible que la production d'électricité éolienne bénéficie des futures évolutions technologiques.
- Il semble que ces tarifs de rachat se traduisent dans certaines centrales de cogénération par une production de chaleur excédentaire non récupérée, ce malgré les règles en

Graphique 1.6. **Prix garantis aux producteurs d'énergie renouvelable (« tarifs de rachat »)**¹

En HUF par kWh



1. Les trois barèmes tarifaires prévus pour les installations de cogénération dépendent de leur capacité, du combustible utilisé et du fait que l'unité considérée appartienne ou non à un système de chauffage urbain. Les termes « pointe », « creux » et « creux prononcé » font référence à différentes périodes de la journée. Ainsi, les tarifs de pointe sont ceux qui s'appliquent le matin et en début de soirée.

Source : Site Internet du gouvernement hongrois et AIE (2007).

vigueur et les systèmes de contrôle en place. Les exploitants d'installations de cogénération peuvent être incités à rejeter la chaleur excédentaire si les tarifs de rachat de l'électricité leur garantissent des bénéfices suffisamment élevés pour que la vente de leur production de chaleur ne présente pour eux aucun intérêt financier.

Les problèmes posés par la cogénération ne se limitent pas au niveau des tarifs de rachat. On peut notamment se demander si certaines centrales de cogénération devraient se voir accorder des aides au titre de la protection de l'environnement. En effet, les pouvoirs publics justifient les aides octroyées à la cogénération en soulignant qu'elle contribue à promouvoir l'utilisation de technologies plus efficaces. Or, les conditions d'efficacité énergétique que doit remplir une centrale de cogénération pour pouvoir bénéficier de ces aides sont relativement modestes – à tel point que, dans certains cas, il serait peut-être plus efficace sur les plans économique et environnemental de produire séparément les volumes correspondants d'électricité et de chaleur.

Évolution dans d'autres domaines de la politique environnementale

La stratégie environnementale est définie dans le Programme national pour l'environnement 2003-08, et le gouvernement continue d'élaborer des documents stratégiques sur le développement durable et le changement climatique. Entre 2004 et 2006, les autorités se sont concentrées sur la mise en œuvre du programme national de gestion des déchets. Celui-ci prévoyait des investissements dans l'infrastructure, une législation couvrant le traitement de divers déchets et des modifications de la réglementation des décharges. Conformément aux recommandations antérieures (voir l'annexe 1.A1), le rôle des instruments économiques a été élargi dans ce domaine. Ainsi, le champ d'application des redevances environnementales sur les produits a été élargi à de nouveaux types d'équipements électroniques, ainsi qu'aux emballages de boissons en 2005. Des règles générales autorisant les producteurs à appliquer des consignes à des articles tels que les piles et les emballages ont été définies en 2005. Une étude en cours devrait probablement déboucher sur des dispositions imposant des consignes pour certains articles.

Pour l'heure, une attention considérable est accordée à la gestion des ressources en eau²⁵. Ainsi, des mesures spécifiques sont prises pour améliorer la protection contre les crues de la Tisza, par exemple par la construction de retenues temporaires. Mais les autorités se préoccupent aussi de problèmes d'ordre plus général, concernant en particulier la gestion de l'eau potable et des eaux usées. Une forte proportion du budget 2007-13 de l'UE a été affectée à ces questions, et il est donc important que des programmes et des cadres soient mis en place pour garantir une forte capacité d'absorption. Le ministère de l'Environnement et de l'Eau estime que le cofinancement soulèvera des difficultés, car de nombreux demandeurs potentiels des fonds de l'UE sont de petites communes qui pourraient avoir du mal à obtenir ces aides (malgré l'existence d'un fonds spécial de l'Administration centrale qui contribuera à aplanir ces difficultés et le fait que des redevances d'utilisation pourront être perçues aux fins de recouvrement des coûts). Compte tenu de l'expérience passée en matière d'accès aux fonds de l'UE, le ministère juge nécessaire un développement de la formation et des compétences à cet égard. Enfin, la règle « n + 2 » soulève également des problèmes de gestion des fonds par le ministère et la *Nemzeti Fejlesztési Ügynökség* (NFÜ, Agence nationale de développement) (voir l'annexe 1.A4). Parallèlement au développement des infrastructures, les autorités entendent engager diverses réformes de la réglementation pour renforcer l'efficacité des

services liés à l'eau. Elles veulent encourager les regroupements entre les quelque 400 compagnies de distribution d'eau qui existent aujourd'hui, instaurer des règles harmonisées sur la tarification des services relatifs à l'eau, et renforcer les procédures d'agrément des compagnies de distribution d'eau.

Notes

1. L'objectif de déficit officiel pour 2006 indiqué dans le Programme de convergence de décembre 2005 était en fait de 4.7 %, car à cette date les cotisations obligatoires aux pensions du secteur privé étaient incluses dans la déclaration officielle des soldes budgétaires à Eurostat. Toutefois, les chiffres à l'exclusion de ces recettes figuraient également dans le Programme. À la suite des élections générales, le gouvernement a décidé de devancer la date limite fixée par Eurostat pour mettre fin à cette pratique. Pendant plusieurs années, dans les pays où la réforme des retraites impliquait le transfert de cotisations du système de retraite par répartition vers des régimes privés de retraite obligatoires, Eurostat a permis aux autorités de comptabiliser ces cotisations transférées comme des recettes dans les comptes des administrations publiques établis sur la base du SEC95. Les économies découlant de ce type de réforme des retraites (sous la forme d'une diminution des pensions versées dans le cadre du système par répartition) ne se concrétisent en effet qu'au bout de plusieurs années, tandis que l'amputation des recettes qui en découle est immédiate. En conséquence, un certain nombre d'États membres de l'UE ont plaidé pour que les cotisations obligatoires soient comptabilisées dans les recettes publiques, en faisant valoir que cela permettrait une comparaison plus équitable des résultats budgétaires. L'accord conclu avec les autorités de l'UE prévoit que ces cotisations devront être exclues du solde des administrations publiques d'ici au printemps 2007, mais que l'incidence de la réforme des retraites pourra être prise en compte dans l'évaluation des résultats budgétaires.
2. Eurostat estime le PIB par habitant hongrois à 63.5 % de la moyenne de l'UE25 en 2007, à parité de pouvoir d'achat. Compte tenu de ce chiffre, et à supposer que la Hongrie ait un taux de croissance supérieur de 2 points de pourcentage à celui de l'UE, il lui faudra presque 25 ans pour rattraper son retard sur la moyenne de l'UE. Si l'on prend pour hypothèse un écart de croissance de 3 points en faveur de la Hongrie, ce délai de rattrapage est ramené à un peu plus de 15 ans, tandis qu'à l'inverse, un écart de 1 point seulement porte la durée de ce rattrapage à plus de 45 ans.
3. Les évolutions en matière de subventions hypothécaires ont été complexes. En 2001, a été mis en place un mécanisme de subventions au crédit hypothécaire, consistant à plafonner le taux d'intérêt acquitté aux banques par les ménages, la différence avec les taux du marché étant prise en charge par les pouvoirs publics. Ce dispositif s'est révélé très populaire, mais il s'est également avéré que son coût ne pourrait être assumé sur la durée et qu'il donnait lieu à des abus, ce qui a entraîné diverses modifications des règles appliquées. Le principal changement a eu lieu début 2004 : les ménages devaient désormais acquitter un taux de référence et une partie de l'écart avec les taux de marché (ce qui réduisait l'ampleur et la variabilité des subventions à la charge de l'État). Ce nouveau mécanisme n'a pas été appliqué rétrospectivement, et son introduction a été précédée par une augmentation sensible des nouveaux prêts hypothécaires. Par conséquent, bien que le nombre de demandes de subventions ait nettement diminué, les engagements financiers de l'État restent relativement importants (le montant total des versements au titre de ce programme équivalait actuellement à environ ½ pour cent de PIB). Nombre d'observateurs estiment que ce dispositif (en particulier dans sa forme initiale) subventionne non seulement les ménages, mais aussi les banques. Il convient de noter qu'il existe deux autres mécanismes de subventions au crédit hypothécaire, l'un étant destiné à aider les jeunes ménages à acquérir un logement et l'autre visant les personnes handicapées. Les dépenses liées à ces deux programmes restent cependant modestes.
4. Le forint hongrois devrait chuter à des niveaux peu probables (en deçà de la limite inférieure des marges de fluctuation de $\pm 15\%$ qui conditionnent les interventions de la Banque centrale) pour que ces prêts en devises deviennent plus coûteux que les crédits en monnaie hongroise, si bien que, sous cet angle, emprunter en devises représente un choix logique. Toutefois, d'aucuns craignent que les ménages n'appréhendent pas pleinement les implications du risque de change, et qu'ils n'aient pas intégré la possibilité d'une augmentation de leurs remboursements dans leurs projets de financement.
5. Voir MNB (2006) pour une évaluation de l'impact des aides relevant des Fonds structurels et des Fonds de cohésion sur le potentiel de croissance.

6. Selon des données démographiques des Nations Unies, le ratio de dépendance des personnes âgées (rapport des personnes âgées de 65 ans et plus à celles âgées de 20 à 64 ans) augmente à l'heure actuelle de 1 % par an, mais ce rythme s'accélérera au cours de la prochaine décennie, pour atteindre un pic de près de 3.5 % en 2018.
7. Voir la note 1.
8. Les subventions au crédit hypothécaire sont décrites dans une précédente note. Le 13^e mois de retraite a été mis en place progressivement à partir de 2003, et il est versé intégralement depuis 2006. Cette mesure, conjuguée à des réductions des taux de cotisation, a sensiblement alourdi les charges budgétaires futures liées au système de retraite (Orban et Palotai, 2005).
9. En 2005, le secteur public comptait 806 000 salariés (soit environ 20 % de l'emploi total), dont 524 000 étaient rémunérés par des organismes budgétaires locaux.
10. Le taux de chômage hongrois établi à partir d'enquêtes est obtenu de la même manière que dans d'autres pays de l'OCDE : les sondés sont considérés ou non comme chômeurs suivant les réponses qu'ils donnent à une série normalisée de questions sur leurs activités de recherche d'emploi.
11. La comparaison des taux d'emploi des jeunes ayant un peu plus ou un peu moins de 20 ans est entravée par les différences entre pays concernant l'âge de fin de la scolarité obligatoire, le taux d'inscription dans l'enseignement supérieur et la durée des études supérieures. En outre, il peut exister des différences quant à l'ampleur du travail temporaire et à temps partiel parmi les étudiants, et à la manière dont il est enregistré sur le plan statistique.
12. On trouvera une description précise de l'accord salarial de 2005 sur le site Internet de l'Observatoire européen des relations industrielles (www.eurofound.europa.eu/eiro). Ce système avait été proposé dans le programme des « Cent mesures » publié par le gouvernement en juin 2005. Les syndicats militaient depuis longtemps en faveur de l'adoption d'un tel mécanisme, tandis que les employeurs y étaient réticents. Le système des « minima garantis » n'est établi que dans le cadre de l'accord de 2005, et il n'a donc pas le même poids légal que le salaire minimum standard.
13. Des données de l'Agence nationale pour l'emploi montrent qu'en 2005 la rémunération brute de 12 % (et la rémunération de base de 22 %) des salariés du secteur privé dont le lieu de travail comptait plus de cinq employés se situait dans une fourchette de ± 2 % par rapport au salaire minimum. Selon ces données, depuis 2003, aucun salarié du secteur public n'est rémunéré au salaire minimum (en raison des fortes hausses de salaires du début des années 2000).
14. D'après des estimations publiées par des experts gouvernementaux début 2006 (Benedek et autres, 2006), l'augmentation du salaire minimum de base et la mise en place d'un système à deux niveaux pourraient, globalement, affecter environ un tiers des entreprises ayant au moins 5 salariés, et 25 à 40 % des salariés des entreprises de taille inférieure et des travailleurs indépendants. C'est probablement dans l'agriculture et le tourisme que l'impact de ces mesures est le plus marqué. Leur incidence sur les secteurs de la construction et du commerce de détail, où les salaires sont également bas, est présumée plus limitée, car une demande relativement dynamique tire de toute façon le niveau des rémunérations vers le haut.
15. Selon les autorités hongroises, les conditions de certification statutaires pour les emplois sont chose courante, ce qui contribuera à empêcher que les employeurs n'échappent aux minima garantis en abaissant les qualifications exigées et à limiter les possibilités d'embauche totalement occulte.
16. En avril 2007, un seul accord salarial, couvrant les salariés agricoles, fixait des minima inférieurs à ceux prévus par le système de minima garantis.
17. Selon les statistiques de la Banque nationale hongroise, les flux d'IDE à destination de la Hongrie ont représenté 4.9 milliards USD en 2006.
18. La Hongrie obtient de bons résultats pour chacune des principales composantes de l'indice des restrictions réglementaires à l'IDE élaboré par l'OCDE (OCDE, 2007a). Cet indicateur synthétique repose sur des mesures sectorielles des seuils de participation étrangère autorisée au capital des entreprises, ainsi que des procédures de filtrage et d'autorisation en vigueur. Cet indice prend également en compte les restrictions de résidence ou de nationalité appliquées aux administrateurs et autres gestionnaires, ainsi que l'aisance avec laquelle les ressortissants étrangers peuvent travailler dans le pays considéré. La Hongrie affiche des résultats proches ou nettement en deçà de la moyenne OCDE pour la plupart des composantes de cet indice (qui varie sur une échelle de 0 à 1, allant du degré de restriction le plus faible au plus élevé). On relève toutefois deux exceptions : les secteurs des transports et de l'électricité, pour lesquels l'indice est

tiré vers le haut par les seuils de participation étrangère au capital des entreprises liés à l'engagement capitalistique de l'État. Comparée aux autres pays de l'OCDE ainsi qu'au Brésil, à la Russie, à l'Inde et à la Chine, la Hongrie arrive en milieu de classement à l'aune de l'indice global des restrictions réglementaires de l'IDE.

19. Voir OCDE (2007) pour les résultats relatifs aux indicateurs. L'indicateur des charges administratives sur la création d'entreprises est établi d'après le temps nécessaire à différentes formes d'enregistrement des entreprises. Sa dernière mise à jour remonte à 2003, et la Hongrie se situe nettement au-dessus de la moyenne OCDE. L'indicateur des charges administratives à caractère sectoriel est fondé sur les réponses à des questions concernant les procédures d'autorisation dans les transports et le commerce de détail. L'indicateur des obstacles juridiques à l'entrée est élaboré à partir de diverses questions sur l'accès aux marchés. La Hongrie est légèrement au-dessus de la moyenne OCDE à l'aune de cet indicateur, en raison de problèmes liés aux industries de réseau, et non à l'ensemble des entreprises.
20. Cette législation comprend la Loi IV 2006 sur les associations professionnelles et la Loi V 2006 sur les obligations d'information des sociétés faisant appel à l'épargne publique, l'enregistrement des sociétés et les procédures de liquidation.
21. Pour la procédure accélérée de deux jours, les entreprises candidates sont tenues d'adresser les formulaires types par voie électronique et doivent avoir fait enregistrer leur raison sociale à l'avance.
22. Outre un nouveau raccourcissement des délais, le projet gouvernemental entend rendre obligatoire l'enregistrement électronique, simplifier les formalités administratives nécessaires pour établir les demandes d'enregistrement, faciliter l'acquisition d'entreprises « prêtes à l'emploi », alléger les charges administratives et les exigences minimales en matière de fonds propres et réduire le nombre de documents requis pour les demandes d'enregistrement.
23. Ainsi, dans une récente étude (Molar et autres, 2007), des chercheurs de la Banque centrale montrent que certains produits bancaires offrent des taux de marge élevés sur le marché des particuliers, et concluent que cela pourrait refléter des pratiques collusoires, mais que d'autres facteurs, notamment les coûts de changement d'établissement, pourraient également expliquer ces résultats.
24. Le tableau 20 de l'étude AIE (2007) montre que les aides à la production d'énergie renouvelable et à la cogénération renchérissent le prix du kWh d'environ 2 HUF, ce qui représente près de 10 % du tarif hors taxe appliqué aux particuliers.
25. Les politiques actuelles visent aussi à augmenter le nombre de parcs naturels. Il s'agit notamment de dispositions législatives facilitant la création de tels parcs par les autorités locales.

Bibliographie

- AIE (2007), *Energy Policies of IEA Countries – Hungary 2006*, Agence internationale de l'énergie, Paris.
- Benedek, D., M. Rigo, A. Scharle et P. Szabo (2006), « Increases in the minimum wage in Hungary, 2001-2006 », *Ministry of Finance Working Paper* n° 16.
- Commission européenne, (2006), « Hongrie – Analyse de la situation », *Mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi – « Une année de résultats » – Évaluation des programmes nationaux de réforme*, COM(2006) 816 final, partie II, Bruxelles.
- Gouvernement hongrois (2006), *Convergence Programme of Hungary, 2006-2010*, Budapest, décembre.
- Hallet, M. et F. Keereman (2005), « Budgetary transfers between the EU and the new Member States: manna from Brussels or a fiscal drag », *ECFIN Country Focus*, vol. 2, issue 2.
- De Mello, L. et D. Moccero (2006), « Brazil's fiscal stance during 1995-2004: the effect of indebtedness on fiscal policy over the business cycle », *Document de travail du Département des affaires économiques* n° 485, OCDE, Paris.
- MNB (2006), *Analysis of the Convergence Process*, December, Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Molnar, J., M. Nagy et C. Horvath (2007), « A structural empirical analysis of retail banking competition: the case of Hungary », *MNB Working Papers*, 2007/1.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie*, vol. 2004/2, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie*, vol. 2005/14, OCDE, Paris.

OCDE (2007a), *Investment Newsletter*, février, OCDE, Paris.

OCDE (2007b), *Réformes économiques – Objectif croissance*, OCDE, Paris.

Orban, G. et D. Palotai (2005), « The sustainability of the Hungarian pension system: a reassessment », *MNB Occasional Papers*, n° 40.

Rosenberg, C.B. et R. Sierhej (à paraître), « EU Funds in the New Member States – A Primer », *FMI Working Paper*.

ANNEXE 1.A1

Progrès des réformes structurelles

Nous passons en revue dans ce tableau les mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées dans les précédentes *Études*. Les nouvelles recommandations figurant dans la présente *Étude* se trouvent dans ses différents chapitres.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
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.	Aucune mesure significative n'a été prise. Des perspectives budgétaires allant au-delà de l'exercice sont tracées, mais aucune règle ne lie véritablement les autorités à ces orientations. Toutefois, un nouveau système de fonds de réserve a été mis en place en 2007.
Clarifier les hypothèses macroéconomiques utilisées dans les budgets.	Depuis la mi-2006, les pouvoirs publics ont adopté une approche plus prudente en matière d'hypothèses macroéconomiques, mais aucune modification n'a été apportée à la réglementation pour empêcher un retour aux pratiques antérieures inadaptées.
<i>Stratégie fiscale</i>	
S'efforcer d'accroître la transparence, la neutralité, la simplicité et la stabilité du système fiscal.	Il n'y a pas eu d'amélioration fondamentale, et le bilan est mitigé. Parmi les initiatives positives, il convient de citer l'instauration d'un régime fiscal simplifié pour les petites entreprises. Cela étant, l'instauration d'impôts temporaires dans le cadre du programme d'assainissement budgétaire témoigne du recours persistant à des mesures <i>ad hoc</i> à court terme qui accentuent la complexité du système et l'incertitude pour les contribuables. Les taux d'imposition moyens et marginaux des revenus du travail restent très fluctuants suivant les catégories de revenu, en raison des abattements d'impôt accordés aux bas salaires.
Élargir encore la base d'imposition, notamment en imposant les revenus du capital actuellement non taxés.	Un impôt sur les revenus d'intérêts a été créé. En outre, le programme d'assainissement budgétaire prévoit plusieurs mesures destinées à « blanchir » l'emploi (c'est-à-dire lutter contre le travail au noir), mais il est peu probable qu'elles permettent de résoudre pleinement les problèmes de base d'imposition.
<i>Dépenses publiques</i>	
Recourir davantage à l'évaluation comparative des résultats pour la prestation des 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 d'évaluation des performances des établissements et des élèves.
Instaurer des procédures d'appel d'offres plus concurrentielles pour les contrats du secteur public, en particulier dans les administrations locales et régionales.	Des modifications de portée générale apportées à la Loi sur les marchés publics sont en vigueur depuis janvier 2006. Ces modifications visaient à aligner la législation hongroise sur les directives européennes correspondantes, en renforçant la transparence et le contrôle des dépenses publiques.
Chercher des solutions pour remédier à la fragmentation excessive des structures de prestation de services publics à l'échelon communal, par exemple en encourageant davantage la coopération volontaire ou en transférant des compétences à l'échelon régional ou central.	Des mécanismes d'incitation positifs à la prestation conjointe de services entre communes sont renforcés, et les communes qui ne vont pas suffisamment loin en matière de prestation conjointe de services peuvent se voir refuser l'accès à des fonds spéciaux.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
<i>Retraites</i>	
Relever l'âge effectif de la retraite en réformant le régime de retraite anticipée et en réduisant l'importance de l'âge légal de la retraite.	Les réformes antérieures impliquent un relèvement continu de l'âge de la retraite pour les femmes, tandis qu'un durcissement des conditions d'accès à la retraite anticipée doit avoir lieu en 2009. En outre, des dispositions législatives élaborées en 2006 ont instauré des mesures immédiates et prévoient un nouveau durcissement en 2013. Toutefois, de nouvelles réformes devraient être envisagées pour supprimer la « pension de préretraite ». La réforme du système de pension de vieillesse n'en est encore qu'au stade préparatoire.
<i>Soins de santé (examen approfondi dans l'Étude 2005)</i>	
Les réformes doivent avoir pour but : <ul style="list-style-type: none"> – d'accroître l'efficacité des soins hospitaliers; – d'éviter un usage non économique des services hospitaliers; et – de réduire la prescription de médicaments. 	Des progrès notables sont accomplis en matière de réduction du nombre de lits d'hôpital et de la prescription de médicaments, dans le cadre du programme budgétaire du gouvernement.

MARCHÉ DU TRAVAIL

<i>Impôts et prestations</i>	
Poursuivre les efforts déployés en vue de réduire le coin fiscal sur le travail.	Les efforts accomplis en vue d'alléger le déficit ont débouché sur la suspension de certaines mesures de réduction du coin fiscal décidées précédemment. En fait, certains éléments du coin fiscal ont augmenté.
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.	Les autorités ont publié une nouvelle série de lignes directrices qui doivent constituer une première étape vers un système prenant davantage en compte les capacités résiduelles et encourageant la réadaptation professionnelle. Par ailleurs, les progrès sont lents. Des dispositions législatives devraient être adoptées au second semestre 2007.
Suivre l'évolution du nouveau système de prestations de chômage incluant l'« allocation de recherche d'emploi ».	Une évaluation de cette allocation et d'autres aspects du système de prestations de chômage a débouché sur une réforme salubre, qui s'est traduite par une concentration plus forte des prestations en début de période et une redéfinition du rôle joué par l'« allocation de recherche d'emploi ».
<i>Formation des salaires</i>	
Veiller à ce que le salaire minimum augmente lentement.	Les hausses du salaire minimum national sont faibles en 2007 et 2008, tandis que de fortes augmentations sont engagées dans le cadre des « minima garantis » introduits en 2006.
En matière de rémunération des employés du secteur public, se garder d'appliquer une politique alternant restriction et laxisme.	Le système des négociations annuelles est toujours en place, et le programme d'assainissement budgétaire du gouvernement perpétue l'alternance cyclique des phases de restriction et de laxisme avec un nouveau gel des salaires.

ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE

Réformer à la fois la taxe locale sur le chiffre d'affaires des entreprises et l'impôt sur l'immobilier non résidentiel, car l'un et l'autre ont des assiettes inappropriées et accentuent la complexité qui rend le système fiscal hongrois impopulaire.	Un projet de loi qui supprimerait la taxe locale sur le chiffre d'affaires des entreprises a été annulé dans le cadre du programme d'assainissement budgétaire. Une réforme de la fiscalité immobilière est à l'étude.
Évaluer l'efficacité des divers programmes destinés à élargir l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) aux financements, en vue de supprimer ou de réformer certains d'entre eux.	Le nombre de dispositifs a été ramené d'environ 40 à 30 dans le but de réduire les chevauchements au sein du système.

ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE : POLITIQUE DE L'INNOVATION (EXAMEN APPROFONDI DANS L'ÉTUDE 2005)

À la suite de la réforme des aides financières ciblées, une période d'évaluation et d'ajustement s'impose. Le rapport coût-efficacité du Fonds pour l'innovation et les allègements fiscaux accrus au titre de la R-D devraient faire l'objet d'un suivi particulièrement attentif.	Aucun exercice de suivi significatif n'a été réalisé jusqu'ici.
Les autorités doivent notamment inciter davantage l'Académie des sciences de Hongrie à se réformer, en modifiant ses règles et son financement.	Aucune mesure significative.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
CONCURRENCE (EXAMEN APPROFONDI DANS L'ÉTUDE 2004)	
<i>Élaboration et application du droit de la concurrence</i>	
Accorder aux particuliers le droit de saisir la justice pour faire appliquer le droit hongrois de la concurrence.	Ce droit a été inscrit dans la législation en 2005 lors de la modification de la loi sur les pratiques commerciales déloyales et restrictives.
Renforcer les dispositions du droit de la concurrence visant à décourager les ententes injustifiables.	Les autorités ont pris plusieurs mesures en 2005, notamment en renforçant les pouvoirs d'enquête de l'Office de la concurrence et son service chargé des ententes.
Engager des réformes de procédure dans le droit de la concurrence afin d'accélérer la prise de décisions (en particulier dans les affaires de fusions) et d'introduire davantage de flexibilité (notamment dans les enquêtes sur les ententes).	Les affaires de fusions peuvent désormais faire l'objet d'une procédure « simplifiée » ou « approfondie », et cette distinction devrait contribuer à accélérer le traitement de nombreux dossiers de fusions.
<i>Industries de réseau</i>	
Accroître les pouvoirs 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 aux réseaux.	Une modification de la législation en 2005 a permis d'accroître les pouvoirs et l'autonomie de l'Office hongrois de l'énergie en ce qui concerne le marché de l'électricité. De nouvelles propositions de réformes législatives actuellement examinées au Parlement renforceront encore les pouvoirs de l'Office.
Supprimer progressivement la réglementation des prix du gaz et de l'électricité.	La déréglementation se poursuit selon un calendrier défini en accord avec la Commission européenne, les tarifs devant être fixés en fonction du marché pour les ménages et les entreprises à la mi-2007. Par ailleurs, les subventions aux prix du gaz facturé aux ménages ont également été réduites en 2007.
Continuer de réduire la présence capitaliste de l'État.	Le gouvernement a vendu la participation publique restante dans MOL, groupe énergétique auparavant entièrement contrôlé par l'État.
<i>Électricité.</i> Étoffer 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 juridiques de « sécurité des approvisionnements » y font obstacle. Bien que le marché s'étoffe peu à peu, l'Office 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>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, la compression des marges, et les redevances d'interconnexion.	En 2004 est entrée en vigueur une nouvelle loi sur les communications électroniques, destinée à intensifier la concurrence entre les prestataires de services, et en 2005, l'Office de la concurrence a imposé de nouvelles obligations à certains opérateurs.
<i>Services ferroviaires.</i> Aller plus loin en matière de privatisation et de libéralisation.	Plusieurs nouvelles compagnies ferroviaires ont obtenu des licences depuis l'ouverture du trafic de marchandises à la concurrence en 2004, et quatre compagnies sont en activité depuis la mi-2005.
<i>Services postaux.</i> Prendre de nouvelles mesures 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 historique n'est pas prévue par le gouvernement actuel, et une libéralisation intégrale ne devrait pas s'engager avant 2009.
<i>Autres secteurs</i>	
<i>Commerce de détail.</i> Abandonner les prix minimums réglementés pour certains produits alimentaires.	Aucune mesure. En fait, l'administration actuelle a indiqué qu'elle n'avait pas l'intention de supprimer ce dispositif.
<i>Services professionnels.</i> Réduire les restrictions à l'entrée et les pratiques de fixation collective des prix.	L'Office de la concurrence a engagé un processus de négociations bilatérales avec les organismes professionnels, ainsi que des procédures judiciaires, en vue d'obtenir la suppression de règles restrictives.
QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES (EXAMEN APPROFONDI DANS L'ÉTUDE 2004)	
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).	Il n'y a pas eu de modification notable de la stratégie de réduction des émissions de gaz à effet de serre.
Recourir davantage aux instruments économiques pour limiter les émissions de polluants atmosphériques.	Plusieurs mesures fiscales environnementales ont été adoptées en 2005, notamment une modification de la taxe automobile annuelle destinée à tenir compte des niveaux d'émission. En outre, une redevance de pollution a été imposée pour certains polluants atmosphériques.

ANNEXE 1.A2

Analyse de régression du cycle des dépenses budgétaires

Un simple exercice de régression confirme que le cycle des dépenses est étroitement lié au calendrier électoral. En nous fondant sur un modèle de séries chronologiques mensuelles élaboré par De Mello et Moccerro (2006), nous avons employé l'équation suivante :

$$\log\left(\frac{SPE_i}{SPE_i^{HP}}\right) = a_0 + D_0 + \sum_{j=1}^{11} a_{1j} Dum_j + \sum_{j=1}^{12} a_{2j} \log\left(\frac{SPE_i}{SPE_i^{HP}}\right)_{t-j} + \sum_{j=0}^{12} a_{4j} \log\left(\frac{IPI}{IPI^{HP}}\right)_{t-j}$$

où :

SPE = dépenses courantes de trésorerie des institutions relevant de l'Administration centrale (sachant que l'exposant HP indique que nous avons utilisé une approximation de la tendance calculée à l'aide d'un filtre de Hodrick-Prescott);

Dum = variable binaire saisonnière ;

IPI = indice de la production industrielle (là encore, l'exposant HP indique qu'il s'agit de valeurs estimées en tendance) ;

D = vecteur de variables binaires prenant la valeur 1 au cours des six mois précédant les élections législatives (qui ont eu lieu en 1998, 2002 et 2006) et la valeur 0 le reste du temps.

Les résultats obtenus figurent dans le tableau ci-après. Le coefficient associé à la variable binaire électorale (D) signifie que, une fois pris en compte les processus autorégressifs et les dépenses liées au cycle économique, l'écart entre le niveau effectif et le niveau tendanciel des dépenses augmente de 7 % au cours des six mois précédant les élections. Cet exercice ne permet naturellement pas d'appréhender les dépenses électorales intervenant avant les six mois antérieurs aux scrutins. Il ne permet pas non plus de rendre compte des engagements pris en matière de dépenses qui se traduisent par des dépenses accrues après les élections, ni de la pratique consistant à acheter des voix au moyen de réductions d'impôts.

	Coefficient ¹
Somme des valeurs retardées de $\log\left(\frac{SPE}{SPE^{HP}}\right)$	0.24
Somme des valeurs actuelles et retardées de $\left(\frac{IPI}{IPI^{HP}}\right)$	-0.73
Variable représentative des six mois précédant chaque élection (D)	0.07
R ²	0.76
Statistique F	22.47

1. Toutes les variables sont statistiquement significatives au seuil de 10 %. Les variables binaires saisonnières sont incluses dans la régression, mais non indiquées dans le tableau. La période d'observation va de janvier 1996 à août 2006.

ANNEXE 1.A3

Demande, production et prix : prévisions de l'OCDE jusqu'en 2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Milliards HUF à prix courants	Pourcentage de variation, en volume (prix de 2000)				
Consommation privée	10 513.6	3.1	3.9	1.6	-0.2	1.2
Consommation publique	4 402.9	1.9	1.9	-2.6	-1.5	-2.8
Formation brute de capital fixe	4 156.0	7.7	5.6	-1.8	1.0	4.1
Demande intérieure finale	19 072.5	3.8	3.8	-0.1	-0.2	1.0
Formation de stocks ¹	601.3	0.5	-2.4	0.7	0.1	0.0
Demande intérieure totale	19 673.7	4.2	1.0	1.0	0.0	1.0
Exportations de biens et services	11 496.6	15.7	11.6	18.0	13.1	10.9
Importations de biens et services	12 234.7	14.1	6.8	12.6	8.3	8.7
Solde extérieur ¹	-738.1	0.5	2.8	3.4	3.8	2.1
PIB aux prix du marché	18 935.7	4.9	4.2	3.9	2.5	3.1
Indice implicite des prix du PIB	..	4.3	2.0	2.9	6.4	3.4
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation	..	6.7	3.6	3.9	7.2	3.7
Indice implicite des prix de la consommation privée	..	4.5	3.6	3.2	5.9	3.7
Taux de chômage	..	6.2	7.3	7.5	7.6	7.5
Solde financier des administrations publiques ²	..	-6.4	-7.8	-9.2	-6.7	-4.8
Solde de la balance courante ²	..	-8.4	-6.8	-5.8	-3.6	-2.2

Note : Les comptes nationaux sont établis à partir de données officielles en chaîne. Cela crée une distorsion de l'identité entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour de plus amples détails, voir Sources et méthodes des *Perspectives économiques de l'OCDE* (www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques/sourcesetmethodes).

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

2. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données du n° 81 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

ANNEXE 1.A4

Transferts de l'UE sur la période budgétaire communautaire 2007-13

Les dotations budgétaires

Les dotations à la Hongrie prévues par le Cadre financier 2007-13 de l'Union européenne (UE) équivalent environ à 2½ fois le montant annuel moyen offert pour les années 2004-06. Le montant total disponible sur la période budgétaire sera de 33 milliards EUR (aux prix de 2004), ce qui signifie que pour bénéficier de l'intégralité de ces ressources, la Hongrie devrait débloquer 5 milliards EUR environ au titre du cofinancement national obligatoire*. Globalement, cela représente une dotation annuelle équivalente à 4.8 % du PIB par an, et l'apport financier net à l'économie pourrait atteindre environ 4 % du PIB (voir le tableau ci-après). Compte tenu de certaines subtilités liées au calendrier de versement des dotations et des contributions, ainsi que d'autres problèmes, le solde des flux financiers entre la Hongrie et l'UE variera au fil du temps, et son montant différera selon qu'il est comptabilisé sur la base des règlements effectifs ou sur la base des droits constatés.

Les aides provenant du Fonds de cohésion et des Fonds structurels représentent la fraction la plus importante de la dotation de la Hongrie (soit près de 22.4 milliards EUR). La répartition de ces aides repose sur le Nouveau plan de développement de la Hongrie et s'articule autour de sept Programmes thématiques et sept Programmes régionaux, auxquels s'ajoute un Programme opérationnel d'assistance technique. Alors que tel n'était pas le cas précédemment, le Fonds de cohésion est maintenant intégré dans le Plan de développement, de même que les programmes correspondant aux Fonds structurels. Toutefois, comme auparavant, les ressources du Fonds de cohésion ne peuvent être affectées qu'au transport et à l'environnement, tandis que celles des Fonds structurels peuvent être attribuées à tout Programme opérationnel.

Dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC), les transferts accordés à la Hongrie se montent à 9.6 milliards EUR, dont près de 3.4 milliards EUR sont attribués par le gouvernement au titre du Programme de développement rural et exigent un cofinancement. Le reste de ces transferts se répartit entre les dépenses de marché (correspondant notamment aux prix d'intervention) et les paiements directs agricoles versés suivant un

* Tous les chiffres relatifs aux dotations budgétaires de l'UE cités dans cette annexe s'entendent aux prix de 2004. Il s'agit de la référence la plus couramment utilisée dans ces comptes. Voir les notes du tableau suivant pour plus de précisions sur le déflateur utilisé.

système approuvé en 2002 par le Conseil européen. Les aides directes aux producteurs représenteront environ 5.5 milliards EUR sur l'ensemble de la période budgétaire.

Le système de répartition et d'administration des fonds est devenu plus centralisé. Les Autorités de gestion des Fonds structurels, qui relevaient précédemment de ministères opérationnels, ont été placées sous la responsabilité de la *Nemzeti Fejlesztési Ügynökség* (NFÜ, Agence nationale de développement), qui a remplacé le *Nemzeti Fejlesztési Hivatal* (NFH, Office de développement national). Les autorités ont également restructuré les organes intermédiaires en vue de les rendre plus efficaces. Les fonctions de paiement relèvent toujours des Services de l'ordonnateur national (SON) pour les aides versées au titre de la politique de cohésion, et du *Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal* (MVH, Office de l'agriculture et du développement rural) pour les subventions accordées au titre de la PAC.

Tableau 1.A4.1. **Transferts budgétaires entre la Hongrie et l'Union européenne, 2007-13 – Crédits d'engagement**

En millions EUR, aux prix de 2004

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Postes budgétaires								
Transferts au titre de la Politique de cohésion	2 860.8	2 983.4	3 113.6	3 219.4	3 294.4	3 405.9	3 517.8	22 395.3
Fonds structurels	2 474.8	2 174.7	1 842.5	1 680.4	1 714.1	1 772.2	1 830.4	13 489.1
Fonds de cohésion	386.0	808.7	1 271.1	1 539.0	1 580.3	1 633.7	1 687.4	8 906.2
Développement rural	537.9	496.6	451.6	452.2	476.7	480.8	484.2	3 380.0
Autres (pêche, protection de l'environnement, etc.)	40.4	42.6	20.6	21.2	23.8	26.1	27.9	202.6
Éléments hors budget								
Transferts au titre de la Compétitivité pour la croissance et l'emploi	125.1	134.3	144.2	154.7	166.1	178.4	191.5	1 094.2
Mesures de marché agricoles	133.3	119.9	113.9	106.8	101.3	94.4	87.9	757.5
Paiements directs aux producteurs agricoles	479.0	586.5	689.8	788.7	883.5	974.3	1 061.2	5 463.0
Aide totale de l'UE	4 176.4	4 363.4	4 533.7	4 743.1	4 945.8	5 159.9	5 370.4	33 292.6
En % du PIB ²	4.7	4.8	4.8	4.8	4.8	4.9	4.9	37.7
Contribution au budget de l'UE ¹	747.3	789.9	746.0	791.0	774.5	809.1	805.9	5 463.6
En % du PIB ²	0.8	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	6.2

1. Calcul effectué par des experts du ministère des Finances.

2. Le pourcentage du PIB est calculé à partir des estimations du PIB nominal établies par l'OCDE. De manière à ce que les données soient comparables, un déflateur fixe de 2 % par an a été utilisé pour ajuster la valeur de l'aide reçue et de la contribution versée, conformément au paragraphe 16 de l'Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Pour l'ensemble de la période 2007-13, les montants totaux ajustés comme indiqué précédemment sont comparés au chiffre provisoire du PIB nominal de 2007. Les calculs réalisés reposent sur un taux de change de 271.0 HUF/EUR, correspondant à l'hypothèse technique retenue dans le Programme de convergence de la Hongrie de décembre 2006.

Source : Ministère des Finances.

Facteurs influant sur la capacité d'absorption de la Hongrie

Grâce à des modifications importantes des règles de financement, l'accès aux fonds sera plus aisé dans le cadre du budget 2007-13 :

- Le taux de contribution nationale obligatoire aux aides relevant du Fonds de cohésion et des Fonds structurels a été ramené à 15 % (contre 20 % et 25 % respectivement), et les versements de TVA non remboursables feront partie des dépenses ouvrant droit à des aides. Au total, on estime que ces modifications devraient alléger la charge qui pèse sur le budget national de l'ordre de 3.5 milliards EUR sur l'ensemble de la période budgétaire.

Toutefois, cette réduction des obligations de cofinancement implique une augmentation des financements de l'UE par projet, et donc une diminution du nombre de projets aidés par l'Union européenne à ressources constantes.

- La règle « n + 2 » a été remplacée par une règle n + 3 pour la période 2007-10, ce qui renforcera la capacité d'absorption de la Hongrie. La règle n + 2 stipule que le cumul des montants inclus dans la demande de paiement pour l'engagement de l'UE dans une année donnée (année « n ») doit être présenté au plus tard à la fin de la deuxième année suivant celle de l'engagement. La différence entre l'engagement de l'année n et le montant demandé pour paiement à la Commission fera l'objet d'un « dégageant ». Cette règle ne limite pas la durée des projets, mais elle représente de fait une difficulté pour les autorités de gestion dans la programmation des projets financés par l'UE.
- En principe, l'UE attribue davantage de fonds aux régions les plus pauvres (le seuil appliqué étant de 75 % du PIB par habitant à parité de pouvoir d'achat). Six des sept régions du niveau 2 de la Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS II) sont en dessous de ce seuil, tandis que la Hongrie centrale (où se trouve Budapest) est au dessus. Toutefois, le mécanisme d'attribution des fonds a été en partie contourné par le biais d'accords annexes entre l'UE et les États membres, ce qui a permis à la Hongrie centrale d'accéder à des financements accrus.

Parallèlement, le principe d'« additionnalité » est appliqué de manière plus stricte et une pénalité financière a été introduite. Afin d'éviter que les aides de l'UE ne soient utilisées pour améliorer les soldes budgétaires, les dispositions relatives aux Fonds structurels imposent que leurs ressources viennent compléter des dépenses structurelles nationales. Plus précisément, les dépenses structurelles de la période 2004-05 seront utilisées comme référence pour évaluer l'additionnalité des aides communautaires sur la période 2007-13. Or, ce point a fait débat. Les autorités hongroises ont notamment fait valoir que les dépenses structurelles de l'État au cours de cette période de référence incluaient des engagements irréalistes, et qu'elles ne constituaient donc pas un point de comparaison raisonnable.

Le préfinancement requis pour les Fonds structurels et le Fonds de cohésion est considérablement facilité par le système de paiements anticipés effectués par l'UE. Les paiements anticipés de 2007 représenteront 4.5 % de la dotation totale au titre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion pour 2007-13, et 17.5 % à partir de 2009. Ces fonds signifient qu'il est peu probable que les transferts de l'UE destinés à financer des projets posent des problèmes de calendrier. En revanche, il n'existe pas de système de paiements anticipés pour les mesures de marché et les paiements directs aux producteurs agricoles. Cela ne soulève aucune difficulté dans certains domaines, car le décalage entre les versements et la réception des fonds de l'UE est limité (généralement de l'ordre de 2 mois). Toutefois, pour les aides agricoles prenant la forme de prix d'intervention, ce décalage peut atteindre plusieurs années, et l'on estime que cela a gonflé la dette publique d'un point de PIB en 2006. En outre, les charges d'intérêts liées au préfinancement ne sont que partiellement remboursées par l'UE.

Évaluer l'impact des transferts de l'UE sur le budget de l'État

Une distinction essentielle inhérente au système de financement de l'UE réside dans le fait de savoir si les fonds transitent ou non par les comptes de l'Administration centrale.

- Tous les fonds qui transitent par le budget de l'Administration centrale sont soumis à une obligation de cofinancement, et les décisions d'affectation les concernant sont prises par le gouvernement. Les aides relevant des Fonds structurels et du Fonds de cohésion sont dans ce cas, ainsi que les fonds destinés au Programme de développement rural.
- Les fonds qui ne transitent pas par le budget de l'Administration centrale ne donnent pas lieu à cofinancement et sont distribués directement, soit sur la base d'une clé de répartition, soit au gré de la Commission européenne, les autorités nationales ne jouant qu'un rôle administratif. Les mesures de marché et les paiements directs agricoles, ainsi que les transferts au titre de la Compétitivité pour la croissance et l'emploi, entrent dans cette catégorie. Cela étant, ces fonds peuvent apparaître dans les comptes de l'État : si le bénéficiaire d'un transfert extrabudgétaire de l'UE est une institution budgétaire, ce versement est inscrit à son budget, de sorte qu'il figurera dans les comptes des administrations publiques.

Pour une activité donnée, il peut s'avérer complexe d'évaluer le montant total de l'aide apportée par l'UE, le rôle des subventions nationales et les implications budgétaires. Ainsi, dans le cas des aides agricoles :

- Les paiements directs aux producteurs agricoles financés par l'UE sont hors budget, tandis que les « paiements complémentaires » facultatifs financés sur ressources nationales sont inscrits au budget.
- Les subventions agricoles hors budget doivent être préfinancées par les autorités nationales. Ni ces subventions ni leur préfinancement n'apparaissent dans le budget (ils sont traités comme des opérations financières), mais les charges d'intérêts découlant du préfinancement sont inscrites au budget.
- La plupart des mesures de marché agricoles sont des éléments hors budget, tandis que celles qui sont complétées par un cofinancement national sont intégrées dans le budget.

Des efforts persistants sont déployés pour renforcer la transparence à cet égard, au moyen d'informations fournies en complément du budget annuel soumis au Parlement.

Les compensations budgétaires versées par l'UE ont été supprimées en 2006, et depuis lors, toutes les aides de l'Union budgétées apparaissent à la fois dans les recettes et dans les dépenses. Le cofinancement et la contribution au budget communautaire contribuent à gonfler les dépenses budgétaires dans des proportions à peu près identiques (toutefois, il se peut que certaines ressources affectées au cofinancement financeraient des projets similaires même en l'absence de contributions de l'UE; dans ces cas, le cofinancement n'implique donc pas de dépenses budgétaires supplémentaires). Les experts du ministère des Finances ne considèrent pas le cofinancement comme un problème insurmontable. Ainsi, les besoins de cofinancement sont estimés à 20-30 % seulement des dépenses consacrées à des projets d'aménagement et à des projets similaires (c'est-à-dire des crédits administrés par chapitre). Néanmoins, l'incertitude concernant le montant annuel des aides communautaires qui seront effectivement utilisées au cours d'un exercice budgétaire donné ne permet pas de déterminer à l'avance l'ampleur des besoins de cofinancement. Si, par exemple, le volume d'aides effectivement utilisées dépasse de 10 % les estimations

pour un exercice budgétaire donné, leur cofinancement entraînera une aggravation du déficit budgétaire de l'ordre de 0.1 point de PIB.

Les estimations de l'impact budgétaire global des flux financiers sont très variables. Hallet et Keereman (2005) concluent que l'incidence des transferts de l'UE à la Hongrie entre 2004 et 2006 est légèrement positive, tandis que Rosenberg et Sierhej (à paraître) relèvent un effet de freinage budgétaire de l'ordre de 0.5 point de PIB. Selon les calculs et la méthodologie du ministère hongrois des Finances, l'incidence directe des liens financiers avec l'UE sur le budget de la Hongrie est neutre (abstraction faite de la contribution au budget de l'UE), tandis que les effets indirects sont positifs (taux de croissance du PIB plus élevé, etc.) sur la période 2007-13.

ANNEXE 1.A5

Complément d'information sur les réformes du marché du travail

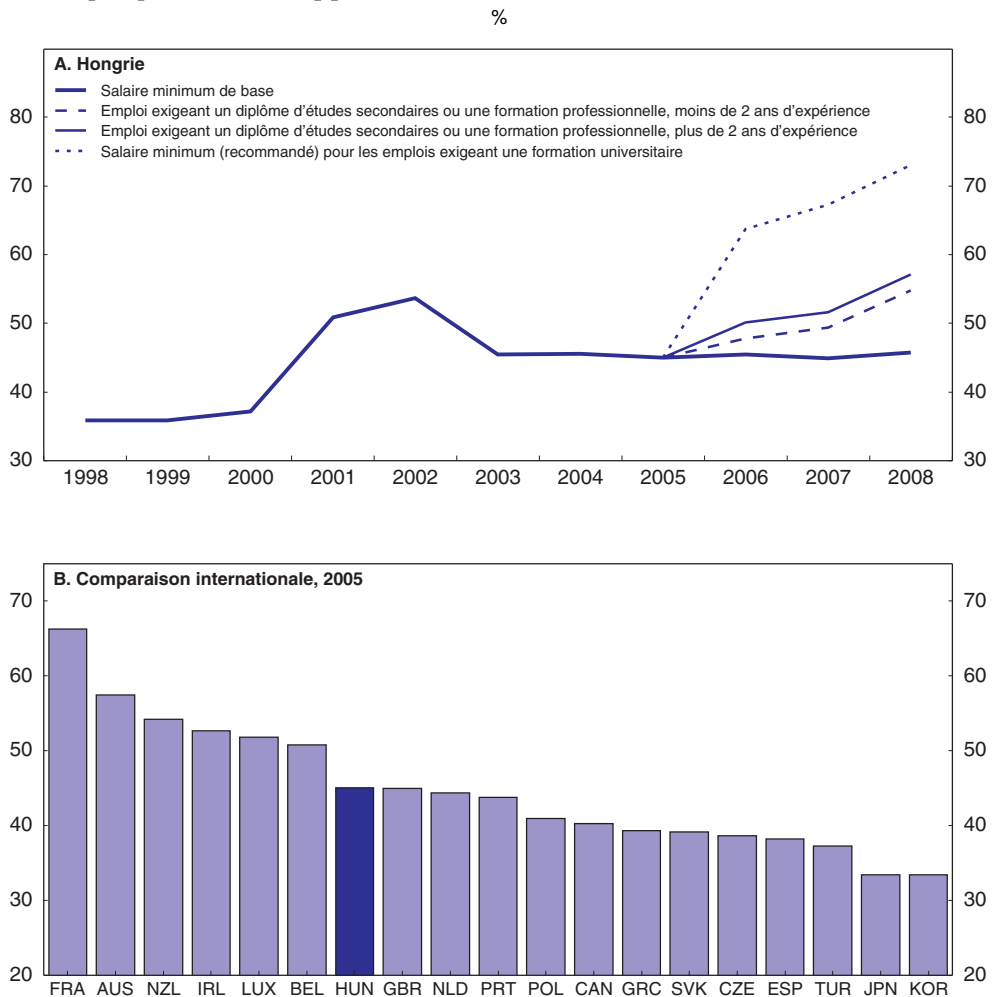
Le nouveau système de prestations de chômage

	Avant novembre 2005	Après novembre 2005
Prestations normales d'assurance-chômage <i>(Állaskeresési Járadék,</i> « allocation de recherche d'emploi »)	<p>Conditions d'accès. L'assuré devait avoir cotisé au moins 200 jours au cours des quatre années ayant précédé son inscription au chômage.</p> <p>Durée maximum de versement. L'assuré bénéficiait d'une journée de prestations pour cinq jours de cotisations, dans la limite de neuf mois (ce qui impliquait que la durée de versement la plus courte était égale à $200/5 = 40$ jours).</p> <p>Montant versé. 65 % des gains antérieurs (ce montant étant plafonné à 180 % du minimum vieillesse), tout au long de la période de versement.</p>	<p>Conditions d'accès. Comme précédemment, hormis le fait que le nombre de journées de cotisations requis a été porté à 365.</p> <p>Durée maximum de versement. Comme précédemment, si ce n'est que, compte tenu de la modification susmentionnée, la durée de versement la plus courte est maintenant égale à $365/5 = 73$ jours.</p> <p>Montant versé. 60 % de la base de prestation (généralement les gains antérieurs) pendant la moitié de la période de versement éligible (jusqu'à concurrence de 91 jours). Ensuite, le montant versé représente 60 % du salaire minimum obligatoire en vigueur au premier jour d'éligibilité à la prestation.</p> <p>Si un assuré retrouve un emploi avant d'arriver en fin de droits, il peut choisir entre deux options : recevoir un versement forfaitaire égal à la moitié des prestations auxquelles il aurait encore droit, ou conserver le bénéfice des journées d'assurance qu'il lui reste.</p>
Prestation de second rang <i>(Állaskeresési Segély,</i> « allocation de réactivation »).	<p>Conditions d'accès. L'assuré devait avoir perçu des prestations de chômage pendant au moins 180 jours.</p> <p>Durée maximum de versement et montant versé. L'assuré percevait pendant 180 jours un montant égal à 85 % du minimum vieillesse. S'il retrouvait un emploi, il pouvait percevoir une somme forfaitaire égale à la moitié des prestations auxquelles il avait encore droit (au titre de ce que l'on appelait initialement l'« allocation de recherche d'emploi »).</p>	<p>Conditions d'accès. L'assuré doit avoir cotisé pendant au moins 200 jours, ou être arrivé en fin de droits.</p> <p>Durée maximum de versement et montant versé. L'assuré perçoit pendant 90 jours 40 % du salaire minimum. Ces versements sont prolongés de trois mois pour les personnes de plus de 50 ans. En outre, les personnes que cinq années au maximum séparent de l'âge de la retraite peuvent bénéficier de cette prestation jusqu'à leur cessation d'activité.</p>

La relation entre le nouveau système de minima salariaux et le salaire médian

L'accord de 2005 sur les salaires minimums a fixé les taux du salaire minimum pour la période 2006-08 et instauré des minima salariaux, dont les taux sont fixés par rapport au salaire médian. Dans le graphique ci-après, ces minima sont exprimés en pourcentage du salaire médian. Un calcul par rapport au salaire moyen (comparaison souvent utilisée par les autorités hongroises) fait baisser ces ratios. Ainsi, selon les calculs de l'OCDE, en 2008 les minima en pourcentage du salaire moyen seraient de 39 % pour le salaire minimum, 46 et 48 % pour les emplois exigeant un niveau d'études secondaires ou une formation professionnelle et 62 % pour les emplois exigeant un niveau d'études supérieures. Étant donné que la relation entre salaire médian et salaire moyen est relativement constante au fil du temps, le graphique équivalent fondé sur des données rapportées au salaire moyen a un profil similaire à celui qui est présenté ci-dessous.

Graphique 1.A5.1. **Rapport entre salaires minimums et salaire médian**



Source : Magyar Nemzeti Bank (MNB, Banque nationale de Hongrie); OCDE, Base de données sur les salaires et estimations de l'OCDE pour 2007-08.

Chapitre 2

Évaluation de la stratégie gouvernementale d'assainissement budgétaire

Le présent chapitre analyse en détail le programme d'assainissement budgétaire adopté par le gouvernement hongrois. Il s'agit d'un programme ambitieux, fondé sur un objectif de déficit inférieur à 3 % du PIB en 2010, contre plus de 9 % en 2006. Nous examinerons ici les diverses nouvelles mesures visant à renforcer la discipline budgétaire et nous proposerons de nouvelles pistes de réforme. Alors que dans la phase initiale d'assainissement il a fallu mettre l'accent sur l'augmentation des recettes, à plus long terme il sera crucial de revenir à une politique budgétaire plus favorable aux entreprises et aux ménages. Les gels de dépenses s'avèrent difficiles à maintenir, mais le gouvernement a réalisé des progrès certains dans l'ensemble des réformes structurelles, même si des mesures supplémentaires doivent être envisagées.

Le programme d'assainissement budgétaire du gouvernement hongrois comprend un train de mesures conçues pour avoir un impact immédiat sur le déficit (un grand nombre d'entre elles étant adoptées à titre temporaire), et s'accompagne d'un processus de réformes structurelles à grande échelle visant à réduire les dépenses publiques. Le présent chapitre examine les mesures clés de ce programme, en vue d'en optimiser l'efficacité et d'atteindre ainsi l'ensemble des objectifs stratégiques du gouvernement en matière d'assainissement budgétaire. Cette évaluation débute par l'analyse des mesures de réduction immédiate des dépenses, ainsi que des initiatives visant à renforcer la discipline budgétaire. Cette analyse sera suivie d'un descriptif des principaux domaines de réforme structurelle, à savoir l'administration publique, la santé, l'éducation, la retraite anticipée et les pensions et enfin les transports. Les recommandations sont présentées dans l'encadré 2.1.

Vue d'ensemble de la stratégie gouvernementale

Les délais fixés par le gouvernement pour l'assainissement budgétaire semblent ambitieux, dans la mesure où le programme d'assainissement prévoit une réduction du déficit de 5 points de PIB entre 2007 et 2008 et de 1½ point supplémentaire au cours des deux années suivantes (graphique 2.1). L'amélioration attendue du solde primaire au cours de la période devrait être sensiblement équivalente. Au total, cette réforme devrait ramener le déficit à 2.7 % du PIB d'ici à 2010, tout en se traduisant par un excédent du solde primaire. Le niveau de la dette hongroise commencerait à baisser en 2009, pour se rapprocher du seuil de 60 % utilisé comme référence dans les critères de convergence de l'Union européenne.

Les mesures de réduction immédiate des dépenses ayant déjà été déployées (tableau 2.1), la priorité du gouvernement est désormais accordée aux réformes structurelles. Ces dernières visent essentiellement à rationaliser les dépenses, mais certaines ont pour but d'améliorer l'assiette de l'impôt en diminuant l'économie souterraine (encadré 2.2). Deux défis interdépendants se posent à cet égard :

- *Exécution effective des réformes structurelles.* De nombreuses mesures nécessitent le vote de nouvelles lois par le Parlement. Par ailleurs, même si ces lois sont votées, les réformes structurelles sont par nature très longues à mettre en œuvre et il est difficile de prévoir un délai avant que ces dernières ne commencent à porter leurs fruits. Par ailleurs, certains volets de la réforme devraient susciter une forte opposition politique¹.
- *Garantir la suppression des mesures temporaires.* Le gel des dépenses a contribué pour une grande partie aux économies budgétaires. Or, à moins que ce gel ne soit accompagné de mesures de réforme structurelle, son maintien ne fait qu'accentuer les pressions en faveur de dépenses futures. Certaines autres dispositions devraient aussi être réexaminées pour assurer durablement la compétitivité des secteurs exportateurs hongrois; toutefois, les autorités ne prévoient pas dans l'immédiat de réduire la pression fiscale globale. De mauvaises surprises sur le front des recettes fiscales et/ou la lente

Encadré 2.1. **Recommandations relatives à la stratégie d'assainissement budgétaire**

Nouvelles mesures visant à renforcer la discipline budgétaire

La nouvelle règle fondée sur un excédent du solde primaire est utile, mais elle doit être accompagnée de garanties contre l'utilisation abusive des gains exceptionnels au titre des recettes et des dépenses. Des mécanismes supplémentaires contribuant à la réalisation des objectifs budgétaires à moyen terme doivent également être envisagés. Comme le suggéraient les *Études* précédentes, l'instauration d'un plafond de dépenses contraignant à moyen terme pourrait être une solution adaptée.

Mesures immédiates de réduction des dépenses

Un accord modifiant la date de versement du 13^e mois de salaire a été conclu en février 2007. Il est impératif que les pouvoirs publics résistent aux pressions les incitant à dépenser les recettes exceptionnelles, lesquelles devront faire l'objet de garde-fous. Ainsi, si le déficit semble s'orienter en deçà de l'objectif, il conviendra d'utiliser les fonds disponibles pour réduire le déficit et la dette.

En tout état de cause, le gel des salaires du secteur public perpétue un cycle d'expansion-restriction des rémunérations publiques qui a nui à la motivation et au recrutement. À terme, il faudra rompre ce cycle, par exemple au moyen d'accords pluriannuels.

Réforme de l'administration publique

Il est actuellement envisagé d'assouplir le système de rémunération des fonctionnaires, en mettant l'accent sur l'évaluation des performances. À l'heure actuelle, le salaire de base s'accompagne de diverses prestations complémentaires obligatoires, telles que le 13^e mois de salaire, les primes de maîtrise de la langue, une « prime d'habillement », etc. Les différentes composantes de la rémunération devraient être assouplies, afin de permettre aux responsables de rémunérer plus librement leurs équipes en fonction de leurs performances.

La poursuite du déploiement de l'administration en ligne constitue également un facteur clé de la réforme de l'administration publique. Néanmoins, le cadre réglementaire existant devra être étroitement surveillé pour permettre l'implantation rapide et efficace des services administratifs en ligne.

Réforme de la santé

La mise en œuvre du nouveau réseau hospitalier régional devra s'accompagner de mesures destinées à renforcer le rôle de « filtre » des médecins généralistes.

Les responsabilités de l'Administration nationale des caisses d'assurance-maladie (ACAM) sur le plan financier devraient être redéfinies afin de garantir une prise de décision efficace lors des choix de traitement (hospitalisation ou soins ambulatoires).

Les directeurs des établissements hospitaliers devraient se voir accorder davantage de responsabilités en matière de déficit et de dette, ce qui permettrait notamment d'ajuster la main-d'œuvre hospitalière en fonction des besoins.

Éducation

Les liens entre les droits de scolarité et les résultats d'examen devraient être limités. La plupart des étudiants devraient s'acquitter d'une grande partie des droits de scolarité, dans la limite d'un plafond visant à prévenir toute forme d'exclusion. Il convient d'envisager un système où les droits de scolarité sont appliqués de manière plus homogène, sur la base du programme actuel de prêts publics.

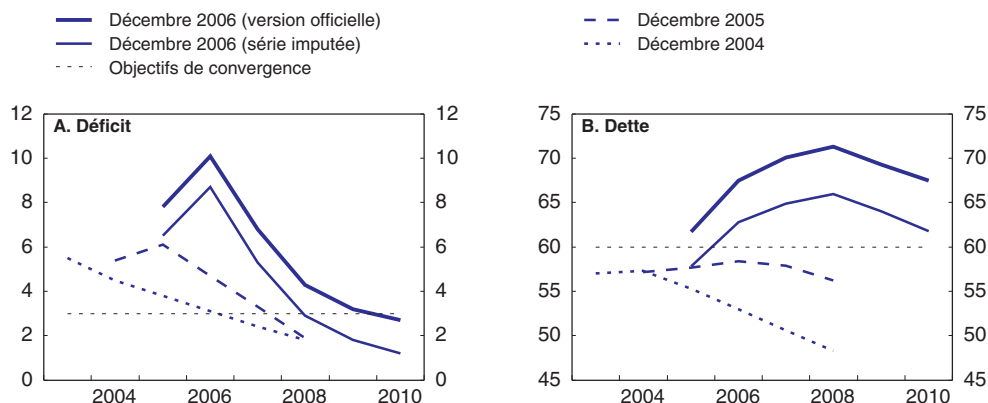
Préretraite et pensions

La réforme attendue du système de préretraite est la bienvenue. Néanmoins, comme nous l'avons recommandé dans la précédente *Étude*, l'accès à une pension de préretraite devrait être totalement supprimé à terme, dans la mesure où il n'y a pas de réduction du montant annuel de la pension, et il convient de vérifier le degré d'équité actuarielle de la « pension minorée de préretraite ».

Les propositions de réforme du système de pensions de vieillesse devraient inclure une révision en hausse de l'âge légal de départ à la retraite, à 62 ans.

Graphique 2.1. Objectifs de déficit et de dette dans le cadre des programmes de convergence successifs¹

En pourcentage du PIB



1. Chiffres SEC relatifs au déficit et à la dette fournis dans les programmes de convergence. Les données officielles présentées dans les programmes 2004 et 2005 incluent dans les recettes les cotisations au titre des pensions du second pilier. Cette pratique a été abandonnée en 2006; les données imputées permettent la comparaison avec les années antérieures.

Source : Programme de convergence de la Hongrie (diverses éditions).

Tableau 2.1. Mesures initiales du programme d'assainissement budgétaire du gouvernement¹

En pourcentage du PIB

	2006	2007	2008
A. Accroissement des recettes			
Taxe sur la valeur ajoutée	0.2	0.6	0.6
Impôt sur le revenu des ménages (impôt de solidarité inclus)	0.1	0.4	0.4
Impôts sur les sociétés	0.3	1.1	2.7
Cotisations de sécurité sociale	0.3	2.3	2.0
Autres impôts	0.3	0.2	0.1
Recettes totales	1.2	4.5	5.8
<i>Dont :</i>			
Annulation de réductions d'impôts envisagées	0.1	1.2	2.7
Gains actifs de recettes	1.2	3.3	3.1
B. Réduction des dépenses			
Mesures permanentes			
Diminution des embauches	0.0	0.2	0.4
Indemnités de licenciement	0.0	-0.2	-0.1
Réforme du système de santé (y compris la baisse des subventions aux médicaments)	0.3	0.7	0.8
Réduction des subventions à l'énergie et aux transports	0.1	0.5	0.6
Autres réductions permanentes des dépenses	0.0	0.1	0.2
Mesures provisoires			
Gel des salaires du secteur public	0.0	0.2	0.4
Réductions temporaires des dépenses de fonctionnement	0.2	0.2	0.1
Gel nominal de certains éléments hors rémunération	0.0	0.5	0.4
Autres mesures provisoires	0.3	0.0	0.0
Total des réductions de dépenses	0.8	2.1	2.8
Total de l'ajustement budgétaire	2.0	6.6	8.6

1. Mesures d'ajustement budgétaire par rapport à un scénario de politiques inchangées.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des chiffres fournis par le ministère des Finances.

Encadré 2.2. **Estimations de l'économie souterraine et mesures récentes pour la combattre**

Selon des estimations hongroises récentes, l'économie souterraine représente actuellement près de 20 % du PIB, mais elle est probablement orientée à la baisse (en 1993, l'économie occulte représentait un tiers du PIB)*. Les activités occultes les plus répandues concernent principalement l'emploi non déclaré, les services non facturés et la sous-évaluation des salaires.

Le gouvernement hongrois a renforcé ses efforts pour lutter contre ce type d'activités. Les mesures adoptées se concentrent notamment sur la sous-évaluation des salaires, qui consiste à déclarer un salaire inférieur à la normale et à le compléter par des versements en liquide et des avantages en nature. Le gouvernement envisage de prendre certaines mesures directes, parmi lesquelles

- L'intensification des contrôles sur les individus dont le patrimoine ou le style de vie ne s'accorde pas avec les revenus déclarés aux autorités fiscales.
- L'instauration d'une règle du « double salaire minimum » selon laquelle l'employeur est tenu par défaut d'acquiescer des cotisations sur le double du salaire minimum, à moins qu'il ne soit prouvé que le salarié perçoit effectivement un montant inférieur au salaire minimum.
- L'augmentation du nombre d'inspecteurs du travail en charge du contrôle des rémunérations.

D'autres mesures plus indirectes ont été conçues. Le gouvernement a ainsi introduit un système de « minima salariaux garantis » fondés sur les qualifications scolaires et professionnelles requises pour un poste donné, qui contraint dans une certaine mesure à « blanchir » l'emploi (chapitre 1). Dans le domaine de la santé, le projet de couverture différentielle fondée sur les cotisations à la sécurité sociale devrait avoir un impact similaire.

* Lackó (2000) et Tóth (2006).

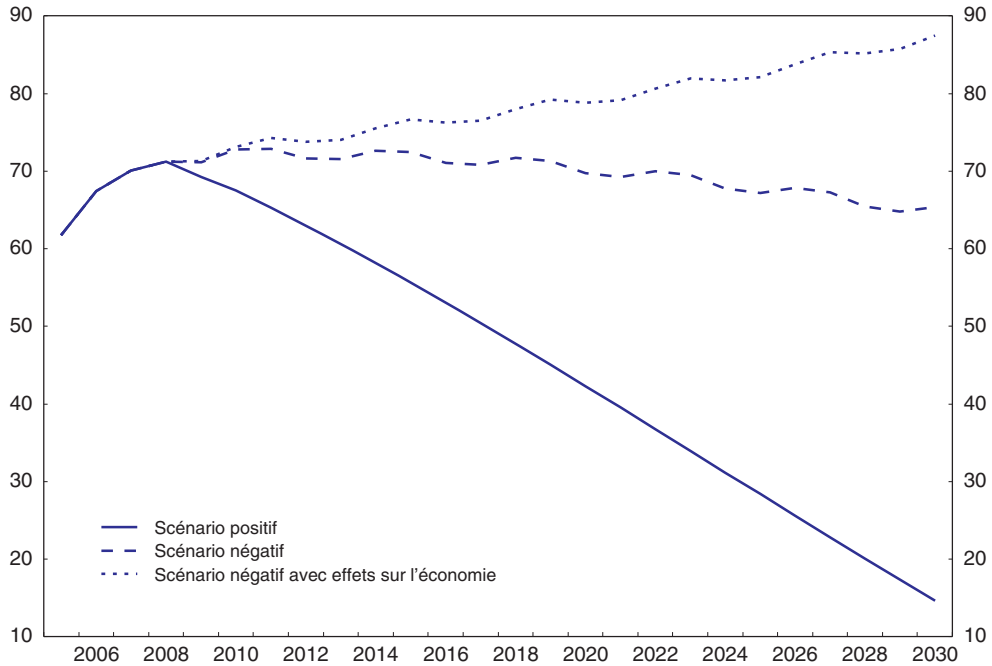
progression des réformes structurelles signifieraient que ces mesures temporaires pourraient prendre un caractère permanent.

Il est possible de déterminer l'impact positif à long terme du programme d'assainissement budgétaire et les conséquences d'autres scénarios impliquant des déficits marqués par la persistance de cycles électoraux prononcés, en effectuant une simulation de l'évolution de la dette du secteur public. Le graphique 2.2 présente ces simulations à l'horizon 2030 dans le cadre des scénarios suivants (annexe 2.A1) :

- *Scénario positif*. Il présume que les objectifs du programme d'assainissement budgétaire pour la période 2007-10 sont entièrement atteints. Au-delà de 2010, le scénario s'appuie sur l'hypothèse d'une stabilisation des recettes et des dépenses publiques (en pourcentage du PIB), et sur un taux de croissance annuelle du PIB stable (4.3 %, chiffre un peu supérieur à la croissance tendancielle récente). Les résultats de la simulation montrent que, après un pic à 71 % du PIB en 2008, la dette publique diminuerait rapidement pour s'établir en deçà du critère de Maastricht dès 2014. Elle continuerait de baisser par la suite pour atteindre 15 % à l'horizon 2030.
- *Scénario négatif*. Les objectifs du programme d'assainissement budgétaire sont censés être atteints en 2007 et en 2008. Néanmoins, au cours des deux années suivantes

Graphique 2.2. Dynamique de la dette en fonction de différentes hypothèses budgétaires

Dette publique en pourcentage du PIB



Source : Calculs de l'OCDE fondés sur le *Programme de convergence de la Hongrie*, décembre 2006.

(jusqu'aux élections de 2010), le scénario prévoit une baisse des recettes publiques en pourcentage du PIB et une hausse des dépenses primaires (dépenses totales après déduction des intérêts). Ce cycle de relance budgétaire est suivi par de nouvelles mesures d'assainissement temporaires puis par une stimulation liée aux élections, la même politique de coups de frein et d'accélérateur étant maintenue tout au long du scénario. En conséquence, la dette ne diminue que progressivement et avoisine encore 70 % du PIB vers 2020, pour revenir aux alentours de 65 % en 2030.

- **Scénario négatif avec conséquences défavorables sur l'économie.** Le « scénario négatif » ne tient pas compte des possibles effets défavorables de l'évolution du déficit budgétaire et de la dette sur le reste de l'économie hongroise. Or ces effets pourraient être importants dans la mesure où une politique budgétaire alternant accélérations et coups de frein affaiblirait probablement le potentiel de croissance tout en augmentant la prime de risque sur les taux d'intérêt. Une fois ces effets incorporés au scénario avec des valeurs plausibles, il ressort que la dette resterait orientée à la hausse en permanence jusqu'à atteindre près de 90 % du PIB à l'horizon 2030.

Il s'agit là d'hypothèses mécaniques; en particulier, elles ne tiennent pas compte des effets budgétaires du vieillissement démographique. Si l'on prend ces facteurs en considération, des conséquences supplémentaires se feraient sentir vers 2015 (chapitre 1). Cela souligne la nécessité de concrétiser le scénario positif pour tirer pleinement profit des avantages de l'assainissement budgétaire.

Nouvelles mesures visant à renforcer la discipline budgétaire

L'initiative immédiate la plus importante a consisté à renforcer le système des fonds de réserve pour 2007. Le budget de cette année est en effet soutenu par un système de réserves représentant près de 1 % du PIB. Près de la moitié de ces réserves est conservée pour faire face à des dépenses imprévues et pour financer les licenciements, tandis que l'autre moitié est considérée comme un fonds de prévoyance visant à garantir le respect de l'objectif de déficit. Dans le cadre du budget, les ministères fonctionnels sont autorisés à utiliser 60 % de ces réserves de prévoyance uniquement si l'évolution de leurs dépenses et de leurs recettes est conforme aux objectifs initiaux. Pour assurer le suivi, les ministères sont contraints de soumettre des comptes-rendus trimestriels sur l'évolution de leurs recettes/dépenses.

La plupart des mécanismes mis en place ces dernières années pour renforcer la discipline budgétaire ont été maintenus et nombre d'entre eux ont été durcis :

- La règle interdisant aux ministères fonctionnels d'épuiser les crédits non utilisés reste en vigueur en 2007. Ces crédits ne peuvent être utilisés qu'avec l'autorisation du gouvernement.
- Le ministère des Finances est parvenu à contraindre les ministères fonctionnels à fournir des plans de dépenses plus détaillés à moyen terme (à horizon de trois ans), qui doivent être inclus dans les propositions de budget annuel. Néanmoins, les ministères ne sont toujours pas tenus de s'engager officiellement à respecter ces plans.
- Les règles relatives aux garanties de l'État ont été renforcées. Les dépenses nécessitant une garantie ont été définies de manière plus précise et un plafond a été instauré sur le montant total des garanties (150 milliards HUF pour 2007, soit 0.7 % du PIB). De surcroît, toute nouvelle garantie de l'État devra être approuvée par le Parlement. Le gouvernement ne pourra participer à des transactions générant de la dette que si ces dernières ont été explicitement autorisées dans le budget annuel.
- Les règles budgétaires relatives aux dépenses d'infrastructure (partenariats public-privé notamment) ont également été durcies. Le coût budgétaire de ces dépenses ne peut excéder 3 % du total des recettes centrales pour une année donnée. Par ailleurs, les critères d'approbation officielle du gouvernement pour ces projets ont été renforcés. Un système d'archivage central géré par le ministère des Finances a été créé pour assurer le suivi des dépenses engagées dans ce domaine.

Par ailleurs, aux termes d'une loi votée fin 2006, la loi budgétaire annuelle doit désormais afficher un excédent du solde primaire pour l'année fiscale à venir. Lors de la soumission de la loi budgétaire 2007, le gouvernement a établi des objectifs pour le solde primaire sur la période 2008-10. Cette règle vise non seulement à renforcer la discipline en ce qui concerne la réalisation des objectifs de déficit mais aussi à contribuer à la réduction de la dette.

Ces efforts sont les bienvenus, mais il est encore difficile de déterminer s'ils permettront de renforcer efficacement la discipline budgétaire (les précédentes mesures n'avaient pas entraîné de réelle amélioration). Néanmoins, des problèmes éventuels apparaissent déjà, qui devraient être résolus par une extension des mécanismes budgétaires :

- L'efficacité du système de réserves est quelque peu diminuée par le fait que le gouvernement peut distribuer les réserves disponibles, même dans les cas où les recettes budgétaires sont supérieures aux prévisions.

- S'il est raisonnable que les règles relatives aux dépenses reportées soient reconduites chaque année, elles devraient néanmoins être ajustées de manière à empêcher une accumulation excessive de crédits non utilisés.
- L'engagement en faveur d'un excédent primaire est utile. Cependant, cette règle doit s'accompagner de conditions visant à prévenir toute utilisation abusive des gains exceptionnels liés aux recettes ou aux dépenses. Des mécanismes supplémentaires destinés à renforcer la discipline budgétaire à long terme doivent également être envisagés. Comme indiqué dans les *Études* précédentes, un plafonnement contraignant des dépenses à moyen terme pourrait s'avérer une solution efficace.

Mesures visant à augmenter les recettes : la plupart devraient être annulées à terme

Les principaux facteurs qui devraient contribuer à l'augmentation des recettes sont les suivants : réforme des cotisations maladie des salariés, hausse de l'impôt sur le revenu des ménages et des sociétés et révision à la hausse de la taxe moyenne sur la valeur ajoutée (tableau 2.1)². Outre ces mesures fiscales « actives », des « gains » de recettes sont obtenus grâce à la suspension d'une stratégie de baisse d'impôts sur cinq ans, approuvée par le Parlement fin 2005. L'exemple le plus notable est la décision de supprimer les taxes locales sur les entreprises, mesure qui devait initialement entrer en vigueur en 2008³. Au total, les mesures du côté des recettes représentent une proportion considérable de l'assainissement budgétaire en 2007 et 2008. De fait, elles comptent pour 70 % dans le programme global de redressement budgétaire de ces deux exercices. Compte non tenu de l'impact de l'annulation de mesures fiscales précédemment annoncées, le partage entre les mesures d'accroissement des recettes et les réductions de dépenses est plus équilibré en 2007, tandis que les coupes dans les dépenses jouent un rôle prépondérant pour 2008.

La diminution du poids de la fiscalité, notamment du coin fiscal sur le travail, doit constituer l'un des piliers de la stratégie budgétaire à long terme, de manière à améliorer les perspectives de croissance. Les progrès dans ce domaine ont clairement été stoppés par l'adoption de mesures visant à augmenter les recettes fiscales, et ils devraient reprendre dès que le gouvernement bénéficiera d'une marge de manœuvre. Néanmoins, cette stratégie dépendra en grande partie de la capacité du gouvernement de générer des économies grâce aux réformes structurelles. Cependant, même les mesures considérées comme provisoires risquent à terme de faire partie intégrante du système fiscal.

Réduction immédiate des dépenses : le gel des salaires sera difficile à maintenir

La réduction des dépenses pour 2007 et 2008 s'effectuera au moyen de mesures temporaires et permanentes. S'agissant des mesures provisoires, la décision majeure en termes d'économies budgétaires est un gel de deux ans des rémunérations de l'ensemble des salariés du secteur public, qui s'accompagnera de diverses coupes dans les dépenses de fonctionnement. S'agissant des mesures permanentes, les réductions de dépenses passeront dans un premier temps par la baisse des subventions aux médicaments et la diminution du nombre de lits d'hôpitaux, deux décisions entrant dans le cadre de la réforme globale du système de santé (voir ci-après), ainsi que par une compression sensible des subventions sur le prix du gaz accordées aux ménages. Parmi les autres mesures adoptées figurent notamment une réduction des subventions de l'État dans le domaine du transport et une baisse des embauches de fonctionnaires.

La baisse des subventions au prix du gaz est particulièrement opportune. En janvier 2007, le système de subventions fondé uniquement sur la consommation a été remplacé par un système indexé sur les revenus des ménages. Seuls les foyers dont le revenu par personne est inférieur à un seuil déterminé pourront bénéficier d'une subvention⁴, qui variera en fonction du revenu. En outre, le volume de la consommation de gaz pouvant donner lieu à une subvention a été plafonné. L'instauration de ce nouveau système constitue un réel pas en avant, dans la mesure où il pèse moins lourd dans le budget de l'État et où il est mieux ciblé sur les foyers à faible revenu. Une baisse des subventions est également en cours dans les transports publics, via la révision des groupes cibles ayant droit aux tarifs réduits.

Le gel des salaires pose déjà des difficultés. Le gouvernement a opté pour un gel de deux ans dans la fonction publique. Le cœur de cette mesure reste intact, puisque le gel du salaire de base brut (sur lequel toutes les grilles de rémunération sont fondées) a été maintenu. Néanmoins, en février 2007, le gouvernement a accepté la demande des syndicats du secteur public d'un avancement du versement du 13^e mois de salaire, qui entraîne des dépenses anticipées. Alors que le versement du 13^e mois de salaire au titre de 2007 était à l'origine prévu en janvier 2008, aux termes de cet accord la moitié de ce 13^e mois sera versée par mensualités pendant le second semestre 2007. L'accord prévoit également que le versement du 13^e mois 2008 soit effectué sur une base mensuelle tout au long de l'année prochaine (et non en une seule fois en janvier 2009). Par ailleurs, si la situation budgétaire se révèle meilleure que prévu, et sous réserve du respect des objectifs du Programme de convergence, les salariés du secteur public percevront une prime correspondant à un demi mois de salaire au premier semestre 2008. À compter de 2009, cette prime sera versée en une seule fois en décembre de chaque année.

Pour 2007, ce nouvel accord salarial devrait, selon les estimations, augmenter la rémunération brute moyenne des salariés du secteur public de 3.5 % en termes nominaux⁵. Tandis que cette mesure n'aura pas d'incidence sur le déficit budgétaire dans l'optique du SEC95 (Système européen de comptes intégrés), le 13^e mois de salaire versé en janvier devant être comptabilisé au titre des années précédentes, elle creusera l'écart entre les comptes de trésorerie et les comptes d'exercice⁶. En 2008, une nouvelle hausse est possible, en fonction des résultats budgétaires. En outre, cet accord a sans doute accru les risques de revendications salariales élevées en 2009, dans la mesure où le retour à un versement unique en 2009 se traduira par un salaire mensuel inférieur à celui de 2008 jusqu'en décembre.

Il sera crucial que l'État hongrois résiste aux pressions l'incitant à dépenser les recettes exceptionnelles attendues, lesquelles devront faire l'objet de garde-fous. Ainsi, si le déficit semble s'orienter en deçà de l'objectif, il conviendra d'utiliser les fonds disponibles pour rembourser la dette. En tout état de cause, le gel des salaires du secteur public perpétue un cycle d'expansion-restriction des rémunérations publiques qui a nui à la motivation et au recrutement. À terme, il faudra rompre ce cycle, par exemple au moyen d'accords pluriannuels.

Évaluation des principales réformes structurelles

Des réformes ambitieuses dans l'administration publique

Le gouvernement a amorcé des réformes administratives dès la fin des élections, en s'attaquant notamment à la législation relative à la rémunération des membres du

Parlement et des représentants des collectivités locales. En particulier, des conditions plus strictes pour les remboursements de frais et l'immunité parlementaire ont été instaurées. Ce projet de loi portait également sur les responsabilités des hauts fonctionnaires : de nouvelles mesures visent à limiter le cumul des responsabilités en vue de minimiser les conflits d'intérêts. Toutefois, le projet de réduction du nombre de parlementaires et de représentants locaux n'a pas abouti (l'adoption de cette réforme exigerait une majorité des deux tiers au Parlement).

Le gouvernement a également lancé un programme de rationalisation des ministères dès la fin des élections le nombre de ministères est passé de 15 à 12, et les deux ministères sans portefeuille ont été supprimés. Cette restructuration devrait contribuer à faire diminuer les effectifs ministériels. D'ici à la fin de 2007, près de 2 000 postes devraient être supprimés, les ministères les plus touchés étant l'Économie et les Transports (303 postes), l'Éducation (241 postes) et l'Agriculture et le Développement rural (227 postes). La construction d'un nouveau siège pour le gouvernement est en projet, ce qui permettra de réduire les dépenses de fonctionnement et rendra possible la vente des nombreux biens immobiliers de l'État situés en centre-ville.

La centralisation des services dans plusieurs secteurs est également programmée. Les activités de gestion et d'achat, notamment en ce qui concerne les équipements informatiques, seront désormais chapeautées par une nouvelle institution (la direction centrale des services) au lieu d'être exercées par chaque ministère de manière autonome. Dans la même optique, la coordination des services administratifs en ligne sera également centralisée, tandis que les fonctions de ressources humaines seront regroupées au sein d'un bureau unique chargé d'assister les ministères dans leurs politiques de ressources humaines. Enfin, le Trésor du ministère des Finances assurera la gestion des salaires de l'ensemble de la fonction publique.

Les réseaux de bureaux en charge des différents volets de l'administration publique seront également restructurés⁷. À l'heure actuelle, ces réseaux comptent plus de 800 bureaux, qui devraient être réorganisés sur le plan régional et réduits d'un tiers environ. Il est également prévu de réduire le nombre d'entités publiques non budgétaires (telles que les fondations publiques et les sociétés de services aux collectivités). Le nouveau Plan de développement 2007-13 contribuera à la réalisation de ces objectifs, dans la mesure où il couvre le financement de la formation des salariés de la fonction publique, le renouvellement des procédures de recrutement et l'amélioration des méthodes d'organisation du travail.

Une diminution des effectifs de quelque 15 000 personnes au sein des institutions budgétaires centrales correspond à 6 % environ du total des effectifs de ce secteur. Le gouvernement entend à l'évidence réduire sensiblement les effectifs dans les secteurs où il est directement responsable du recrutement, et des économies potentielles similaires en termes d'effectifs et de frais administratifs existent probablement au sein des services publics gérés par les collectivités locales. Ce potentiel d'économies supplémentaires souligne l'importance d'un élargissement du champ d'application des réformes de l'administration publique aux administrations des comtés et des municipalités (chapitre 3)⁸.

Parallèlement à la réduction des effectifs, le gouvernement envisage d'assouplir le système de rémunération des fonctionnaires, en mettant davantage l'accent sur l'évaluation des performances. Lancé cette année, ce nouveau système s'applique

actuellement à un millier de responsables et devrait par la suite être étendu à l'ensemble de la fonction publique. La mise en place de ce programme serait plus efficace si les primes existantes étaient davantage liées aux résultats. Aujourd'hui, le salaire de base est majoré de divers versements supplémentaires, tels que le 13^e mois de salaire, les primes de maîtrise de la langue, une « prime d'habillement », etc. Les différentes composantes de la rémunération devraient être assouplies, afin de permettre aux responsables de rémunérer plus librement leurs équipes en fonction de leurs performances.

Le déploiement des services administratifs en ligne joue également un rôle majeur dans la réforme de l'administration publique. Selon une étude récente de l'OCDE, la Hongrie accuse en effet un retard certain sur les pays de l'OCDE en pointe dans ce domaine (OCDE, 2006b). Davantage de ressources doivent être consacrées au développement des services administratifs en ligne aux termes du nouveau Plan de développement 2007-13 (gouvernement hongrois, 2006a)⁹. Néanmoins, comme l'indique l'étude de l'OCDE, le cadre réglementaire existant devra être étroitement surveillé pour permettre l'implantation rapide et efficace des services administratifs en ligne. Par le passé, le développement de ces services a été freiné par une réglementation complexe et fastidieuse, qui a limité les possibilités d'analyse comparative et l'identification des meilleures pratiques parmi les différents secteurs et aux différents niveaux d'administration.

Principales réformes de la santé

Les analyses détaillées des précédentes *Études* ont mis en lumière les carences du système de santé hongrois, affecté par d'importantes difficultés structurelles, comme en témoignent les exemples suivants (OCDE, 2005) :

- Les soins hospitaliers occupent une place prépondérante dans le système. Peu de progrès ont été réalisés dans la lutte pour limiter l'accès coûteux aux services hospitaliers, tandis que la recherche de solutions ambulatoires alternatives plus économiques a été limitée jusqu'à présent. En conséquence, les hospitalisations de longue durée sont courantes.
- De surcroît, le secteur hospitalier rencontre des difficultés, dans la mesure où les actions visant à gagner en productivité ne sont pas réellement encouragées. De même la concurrence entre les fournisseurs n'est guère favorisée.
- Le système hospitalier est également confronté à des problèmes de mauvaise répartition des ressources, les principaux indicateurs du niveau de service révélant d'importants écarts entre régions du point de vue de la qualité des traitements.
- Le budget pharmaceutique n'est pas respecté, parce que les généralistes et les spécialistes ne tiennent pas compte du rapport coût-efficacité en matière d'ordonnances et que les patients sont peu sensibles au coût des médicaments. La Hongrie consacre aux médicaments près d'un tiers de son budget santé total et se classe au deuxième rang des pays de l'OCDE pour la consommation de produits pharmaceutiques rapportée aux dépenses de santé totales¹⁰.

La réforme du système de santé tient une grande place dans le programme du gouvernement, et les progrès ont été rapides jusqu'à présent. Un avant-projet regroupant les mesures envisagées dans ce domaine a été finalisé par le ministère de la Santé dès la nomination du nouveau gouvernement en juin 2006 et cinq lois sur la santé ont été votées à l'automne. Ces lois ont un double objectif : diminuer durablement les dépenses publiques et améliorer l'efficacité des services de soins. Ces questions sont approfondies ci-après.

Diminuer les dépenses en médicaments

La nouvelle loi relative aux produits pharmaceutiques vise à maîtriser le poids financier croissant des médicaments sur le budget de l'État, tout encourageant pour une utilisation plus responsable des médicaments. Le budget pharmaceutique 2007 a été fixé à 287 milliards HUF, ce qui est très inférieur aux dépenses pharmaceutiques effectives pour 2006 (389 milliards HUF)¹¹. À compter de 2007, les laboratoires pharmaceutiques sont incités à signer des contrats d'achats de trois ans avec l'Administration nationale des caisses d'assurance-maladie (ACAM). Pour les laboratoires qui choisiront de conserver le système actuel reposant sur des contrats annuels, la signature dépendra de l'octroi d'une réduction importante des prix ou de l'application d'une ristourne obligatoire de 12 % sur le prix de vente. Toute dépense pharmaceutique supérieure au plafond fixé sera payée conjointement par l'État et les laboratoires, dans le cadre d'un système de partage des risques fondé sur une contribution dégressive du gouvernement. Cette règle ne s'appliquera qu'à la première tranche de 9 % des dépenses en excédent du budget; au-delà de ce seuil, il n'y aura plus aucune contribution de l'État.

D'autres mesures ont été adoptées en vue de maîtriser les dépenses pharmaceutiques :

- Afin de sensibiliser les patients au coût des produits pharmaceutiques, une franchise de 300 HUF par ordonnance a été instaurée (elle est applicable aux médicaments jusqu'ici remboursés à 100 % par l'ACAM)¹².
- Le régime de remboursement a été modifié. Le système précédent, fondé sur un taux de remboursement uniforme de 90 %, a été remplacé par un régime à trois taux (90 %, 70 % et 50 %).
- Les procédures d'inscription sur la liste des médicaments remboursés ont été rendues plus transparentes, les négociations sur les tarifs étant menées via l'Internet. Par ailleurs, les médecins généralistes auront accès à des données en ligne pour comparer les prix des différents produits.
- S'agissant des opérations de promotion et de publicité relatives aux médicaments, les laboratoires acquitteront une taxe d'enregistrement de 5 millions HUF et une taxe annuelle régulière de 1 million HUF par délégué médical. En outre, la réglementation visant les indemnités et avantages accordés par les laboratoires pharmaceutiques aux médecins a été durcie.
- La réglementation applicable aux pharmacies a été assouplie, en vue d'en améliorer l'accès au secteur et de favoriser la concurrence. Les restrictions fondées sur la population et la proximité ont été levées pour toute nouvelle pharmacie souhaitant proposer des services supplémentaires, par exemple des horaires d'ouverture étendus. Enfin, les médicaments délivrés sans ordonnance (analgésiques, par exemple) pourront désormais être vendus hors des pharmacies, même si leur vente restera contrôlée par un système de certification.

Améliorer l'efficacité des soins hospitaliers

La réforme du réseau hospitalier hongrois, qui compte près de 200 établissements, constitue un véritable défi. Les hôpitaux hongrois sont très spécialisés dans les soins de courte durée (tels que les traumatismes et les soins postopératoires) et les établissements de plus petite taille pâtissent fréquemment d'une pénurie de personnel spécialisé et expérimenté. Une loi récente sur l'efficacité des soins hospitaliers vise à supprimer près de

10 % des lits hospitaliers en 2007, dans le cadre d'un redéploiement de l'activité des soins aigus vers les soins chroniques (ce qui suppose davantage de rééducation et de soins de longue durée)¹³. Le gouvernement recourt à une combinaison de mesures incitatives directes et de réformes structurelles pour encourager cette transformation et réduire le nombre de lits. Pour une période limitée, une prime exceptionnelle a été accordée pour chaque lit de soins aigus supprimé ou converti en lit de soins chroniques ou ambulatoires. Selon les estimations, cette prime a entraîné la suppression de 4 000 lits mais très peu de conversions¹⁴.

La législation destinée à réorganiser les services hospitaliers encourage une plus grande spécialisation au sein des régions, dans le but de générer des économies d'échelle. Cette nouvelle structure s'articulera sur trois niveaux : hôpitaux spécialisés de « haute priorité », hôpitaux « locaux » proposant des services d'ordre plus général (tels que des services de maternité) et centres de soins ambulatoires proposant des services de diagnostic et de chirurgie ambulatoire, par exemple¹⁵.

Le ministère de la Santé a élaboré des propositions spécifiques en vue de réformer le réseau hospitalier, avec des informations détaillées sur la répartition entre lits de soins aigus et lits de malades chroniques dans chaque établissement hospitalier. Le Conseil régional de la santé de chacune des sept régions de niveau NUTS II a été invité à accepter ces propositions ou à proposer des amendements sous 30 jours. Un délai aussi court n'a pas été choisi au hasard : plus les établissements hospitaliers sont informés tôt des suppressions de lits et de la nouvelle structure, plus ils sont en mesure de se préparer rapidement à réorienter les patients et à transférer les équipes. Un ajustement rapide sera nécessaire pour empêcher toute interruption dans la prestation des soins.

La nouvelle structure hospitalière servira de référence pour le financement des services hospitaliers et pour tous les nouveaux contrats entre les établissements et l'ACAM. Le gouvernement a d'ores et déjà annoncé qu'à compter d'avril 2007, cinq hôpitaux de Budapest n'auront plus de contrats avec l'ACAM, tandis qu'un hôpital sera désormais réservé aux soins chroniques¹⁶. Pourtant, toutes les régions ont non seulement rejeté publiquement ces propositions mais elles ont aussi refusé de proposer des solutions de rechange. Par conséquent, la décision finale est revenue au ministère de la Santé. Mais les réformes risquent néanmoins de s'enliser. En mars 2007, de nombreux hôpitaux ont déposé une requête auprès du ministère de la Santé en vue de modifier les décrets ministériels relatifs à l'aiguillage des patients et au nombre de lits.

Faire appliquer le principe d'assurance pour les soins de santé

Officiellement, le système de santé hongrois est fondé sur l'assurance, l'accès aux services étant fonction des cotisations. Toutefois, dans la pratique, le lien entre l'accès aux services et les obligations de cotisation est extrêmement limité. Si la couverture maladie est quasiment universelle (10 millions de bénéficiaires environ), à peine 3.5 millions de personnes cotisent (gouvernement hongrois, 2006). Plusieurs mesures adoptées ou en projet pour 2007 visent à renforcer la couverture d'assurance-maladie

- Les services de santé ont été restructurés selon un système à plusieurs niveaux. L'un de ces niveaux couvre les soins de base (tels que les soins d'urgence) et demeure accessible à tous les patients, assurés ou non. Un autre niveau de services dépend de la couverture maladie du patient, qui doit également s'acquitter d'un faible ticket modérateur¹⁷. Il s'agit principalement des soins de prévention et de la plupart des traitements

hospitaliers. Par ailleurs, les services qui ne sont pas directement liés à la santé et à la convalescence, notamment les services de confort (chambres individuelles à l'hôpital, par exemple), devront être payés en totalité par les patients ou être couverts par une assurance complémentaire. Ce nouveau système à plusieurs niveaux vise non seulement à générer des économies mais aussi à décourager l'emploi « au noir » en faisant en sorte que le non-paiement des impôts et des cotisations sociales ait un coût.

- La base de cotisation a été élargie. La base de cotisation minimum a été relevée jusqu'au double du salaire minimum (131 000 HUF actuellement)¹⁸. Cette réforme a pour objectif d'aligner les paiements sur les revenus effectifs, compte tenu du recours généralisé aux primes en espèces ajoutées aux revenus déclarés. Néanmoins, tout individu pourra demander la révision en baisse de ses cotisations s'il apporte la preuve de ses véritables revenus. Les salariés ayant des personnes à charge en âge de travailler mais non couvertes par une assurance devront désormais s'acquitter d'une cotisation maladie supplémentaire correspondant à 9 % du salaire minimum.

La nouvelle législation impose aux établissements hospitaliers de créer une liste d'attente, afin d'améliorer la transparence et l'équité dans l'accès aux soins. Cette liste d'attente a pour but de décourager le recours aux relations personnelles et de limiter les failles au sein du système. Elle pourrait également limiter la pratique très répandue des pots-de-vin aux médecins.

Les mesures de contrôle du système ont été renforcées. Une nouvelle entité, l'Autorité de contrôle de l'assurance-maladie, a été mise en place en 2007. Elle a pour mission de contrôler le paiement des cotisations et la qualité des soins, d'assurer la protection des patients et de fournir des informations sur les soins de santé. Ces responsabilités incombait auparavant à l'ACAM, qui a désormais recentré ses activités sur les questions de financement.

Problèmes de financement

Le système actuel « acheteur-fournisseur » pose un problème de taille, dans la mesure où il nuit à une répartition efficace des ressources entre les fournisseurs. Les protocoles régissant les processus de soins et les traitements sont actuellement examinés en vue d'en améliorer l'efficacité. Une fois que de nouveaux protocoles auront été définis, ils seront utilisés comme élément de référence pour l'ajustement des paramètres de financement. Cette réforme a déjà été mise en place en oncologie, par exemple.

Évaluation

Les nouvelles mesures visant à infléchir à la baisse les dépenses publiques au titre des médicaments sont tout à fait opportunes. Toutefois, il importe que les pouvoirs publics s'emploient aussi à créer un environnement propice à l'innovation, ce qui suppose que la concurrence puisse jouer son rôle. Le projet de système à plusieurs niveaux destiné à renforcer le principe d'assurance dans le domaine de la santé marque aussi un pas en avant, de même que le recours plus étendu au ticket modérateur. Les mesures actuelles visant à diminuer la forte dépendance à l'égard de l'hospitalisation sont également nécessaires. Cependant, le déploiement du nouveau réseau hospitalier régional doit s'accompagner de mesures permettant de renforcer la fonction de « filtrage » des généralistes. Sans une politique plus stricte d'orientation des patients avant hospitalisation, ces derniers consulteraient directement les spécialistes des hôpitaux de « haute priorité », alors que, dans bien des cas, des traitements moins onéreux et plus efficaces seraient

disponibles dans les nouveaux centres de soins locaux. Dans ces conditions, il ne fait aucun doute que le renforcement du rôle d'aiguilleurs des généralistes est indispensable à la réussite de la réforme actuelle des soins hospitaliers.

La révision des protocoles est cruciale pour définir des conditions claires de prestation des soins minimum, sur la base de paramètres médicaux viables du point de vue économique. En utilisant ces protocoles comme points de référence, les hôpitaux devraient se sentir en mesure d'organiser leurs traitements plus librement, conscients que s'ils proposent des soins supérieurs aux normes minimales ils seront mieux remboursés. Le gouvernement entend rendre plus sélectif le financement des hôpitaux, mais les détails de cette réforme ne sont pas encore connus. À cet égard, les responsabilités de l'ACAM sur le plan financier devraient être redéfinies afin de garantir un choix judicieux entre hospitalisation ou soins ambulatoires.

Autre mesure complémentaire pour renforcer la crédibilité de la réforme du réseau hospitalier : l'extension des marges de gestion des ressources. Les directeurs d'hôpitaux devraient notamment se voir confier davantage de responsabilités dans la gestion budgétaire, ce qui permettrait aux établissements hospitaliers d'ajuster leurs effectifs en fonction des besoins.

Il est actuellement envisagé d'introduire un système d'assureurs multiples, le gouvernement hongrois devant prendre une décision à ce sujet en 2007. Toutefois, l'expérience internationale laisse à penser que dans les pays tels que la Hongrie, caractérisés par une structure institutionnelle centralisée, il vaudrait mieux s'employer davantage à augmenter l'efficacité de l'acheteur unique. À ce sujet, l'*Étude 2005* indiquait que l'acheteur unique pouvait user de son monopsonne pour inciter les prestataires de soins à adopter les meilleures pratiques. *A priori*, il n'y a aucune raison de penser que l'ACAM ne s'acquittera pas efficacement de ses nouvelles responsabilités à l'avenir, à condition que la répartition des responsabilités entre l'ACAM et la nouvelle Autorité de contrôle de l'assurance-maladie soit clairement définie.

Des réformes salutaires dans le domaine de l'éducation

Les diverses réformes réglementaires qui ont été instaurées dans l'enseignement primaire devraient induire des économies budgétaires et une amélioration de la qualité de l'enseignement¹⁹. Le nombre d'heures de cours par professeur a été porté de 22 à 24 heures par semaine, ce qui reste inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Les subventions de l'État aux municipalités dans le domaine de l'enseignement primaire ont été modifiées de manière à encourager les regroupements d'écoles – les écoles primaires sont très dispersées à l'heure actuelle (chapitre 3). Par ailleurs, les écoles de village comptant moins de huit classes se sont vu accorder deux ans pour nouer des accords de coopération avec les écoles de plus grande taille implantées dans la même région et couvrant l'ensemble du programme d'enseignement primaire²⁰. Cette mesure ne vise pas à fermer des écoles mais à diminuer les frais administratifs. Elle devrait également élargir l'accès à l'enseignement, les écoles de village étant souvent trop petites pour proposer un programme d'enseignement primaire complet.

Des réformes substantielles sont en cours en ce qui concerne la distribution des fonds de l'Administration centrale aux établissements d'enseignement supérieur, tandis que la réglementation relative aux frais de scolarité devrait être modifiée dans le courant de l'année. Ces mesures n'ont pas pour objectif de réduire les dépenses de l'État mais

d'améliorer l'offre d'enseignement supérieur disponible, tout en élargissant la proportion d'étudiants contribuant aux frais de scolarité. Dans ce cas, les gains économiques potentiels ne résident pas dans les économies budgétaires mais dans l'amélioration du capital humain.

Dans le cadre de l'ancien système de répartition des crédits de l'État à l'enseignement, le financement accordé par le gouvernement couvrait environ 62 000 places gratuites dans les établissements d'enseignement supérieur. Ces places étaient en général accordées en fonction des allocations précédentes. En 2007, une nouvelle procédure en deux étapes a été instaurée, selon laquelle l'État effectue d'abord la répartition de ces places en fonction des domaines d'études. Ensuite, au sein de chaque domaine, les données relatives aux candidatures des étudiants sont utilisées pour effectuer la répartition entre les établissements. Le nouveau système met donc l'accent sur la demande et pousse ainsi les établissements à améliorer la variété et le contenu des cours proposés.

De surcroît, à compter de l'année scolaire 2007, davantage d'étudiants s'acquitteront d'une contribution aux frais de scolarité et les conditions d'octroi des bourses seront durcies. Dans le cadre du système actuel, les places gratuites (sans frais de scolarité) dans les universités publiques pour les premiers cycles sont distribuées en fonction de la note obtenue à l'école²¹. Aux termes du nouveau système, l'État financera moins de places (56 000 places environ, soit près de 60 % des places d'étudiants de premier cycle). En outre, une proportion importante de ces étudiants devra verser une contribution aux frais de scolarité fixée par l'Administration centrale. Les universités seront autorisées à demander entre 60 000 et 180 000 HUF par semestre et par étudiant. Un système de bourse fondée sur le mérite est néanmoins maintenu dans la mesure où les universités doivent affecter aux bourses d'études un tiers au moins (mais pas plus de la moitié) des frais de scolarité perçus, ce qui compensera en partie ou en totalité la contribution. Les universités disposent d'une certaine latitude pour déterminer l'allocation des places assorties de contributions nominales et de bourses. Elles peuvent ainsi instaurer un système d'évaluation continue et offrir des bourses d'études en fonction de la situation financière des étudiants mais aussi de leurs résultats scolaires.

Les autres volets du système de frais de scolarité resteront globalement inchangés. Les quelque 40 % d'étudiants n'ayant pas accès aux places gratuites financées par le gouvernement continueront à bénéficier des places proposées par les universités publiques sous réserve de droits de scolarité. Ces frais sont définis à la discrétion des universités et s'élèvent généralement à plusieurs centaines de milliers de forints par an (ce qui est supérieur aux frais de scolarité qui seront appliqués aux places financées par l'État)²². Bien que ces frais soient essentiellement fondés sur des critères de marché, ils ne reflètent probablement pas la totalité des coûts universitaires, dans la mesure où les charges fixes liées à l'enseignement sont couvertes en partie par les places financées par l'État. Les autres étudiants sont généralement inscrits dans des universités privées qui pratiquent des frais de scolarité encore plus élevés.

Il s'agit là d'avancées positives, mais de nouvelles réformes sont nécessaires pour mieux aligner les frais de scolarité sur les coûts moyens supportés par les établissements d'enseignement. La priorité reste de fournir des places gratuites ou à faible coût à une majorité d'étudiants sur la base de leurs résultats scolaires. Il serait préférable d'instaurer un système réduisant le lien très fort entre les droits d'inscription et les résultats aux examens. La majorité des étudiants devraient rembourser une grande partie des frais de

scolarité, des garde-fous étant mis en place pour éviter tout phénomène d'exclusion. Il faudrait envisager un système où les droits sont plus uniformément appliqués, sur la base du programme actuel de prêts publics²³.

Avancées dans les domaines de la retraite anticipée et des pensions

Les mesures incitant à recourir aux plans de retraite anticipée sont revues à la baisse. La réforme vise essentiellement à relever l'âge effectif de la retraite. À l'heure actuelle, une vaste majorité des hommes partent à la retraite à 60 ans ou moins (l'âge légal de la retraite étant fixé à 62 ans), tandis que les femmes partent à 57 ans ou moins (l'âge obligatoire de la retraite est actuellement fixé à 61 ans, mais passera à 62 ans d'ici à 2009). Les principaux axes de cette réforme sont les suivants (annexe 2.A2) :

- Les conditions d'éligibilité aux deux régimes de retraite accessibles à tous (la « pension de préretraite » et la « pension minorée de préretraite ») devraient être durcies en 2009 et en 2013 par une révision à la hausse du total des années de cotisations requises et une baisse du nombre d'années de retraite anticipée. Ces réformes constituent des avancées positives, mais comme l'indiquait la précédente *Étude*, la « pension de préretraite » devrait être totalement supprimée à terme, dans la mesure où il n'y a pas de réduction du montant annuel de la pension, et il convient de vérifier le degré d'équité actuarielle de la « pension minorée de préretraite ».
- Des mesures sont également adoptées pour limiter l'utilisation de dispositions spéciales pour les années supplémentaires de préretraite s'ajoutant à celles prévues par les deux régimes de préretraite universels, destinées aux travailleurs ayant exercé des activités « pénibles ».
- D'autres mesures sont également introduites pour décourager les individus de travailler lorsqu'ils perçoivent une pension de retraite anticipée (plafonnement des gains, notamment). Étant donné que la retraite anticipée constitue une formule particulièrement attractive, ces mesures devraient contribuer à limiter son utilisation généralisée. En principe, la réforme devrait aboutir à une neutralité actuarielle des pensions de préretraite, ce qui rendrait de telles mesures inutiles.

Par ailleurs, le gouvernement évalue actuellement diverses solutions en vue de réformer le système de pension vieillesse. Une proposition de réforme détaillée devrait être présentée avant la fin de 2007. Comme l'ont souligné des évaluations précédentes de l'OCDE, quelle que soit la réforme choisie, elle devrait prévoir un calendrier de relèvement progressif de l'âge obligatoire de la retraite, qui aux termes de la législation actuelle restera fixé à 62 ans pour les hommes et les femmes à compter de 2009.

Le rythme de la réforme du système d'aide aux personnes atteintes d'invalidité, jusqu'ici fort lent, devrait s'accélérer sensiblement. Le gouvernement prévoit de faire adopter au second semestre 2007 une nouvelle loi qui créera des avancées sur trois fronts :

- Une nouvelle réforme du système d'évaluation médicale qui mettra l'accent sur la capacité résiduelle de travail et non sur la perte de capacité. Ce processus a déjà commencé : en janvier 2007, l'Institut national d'évaluation médicale, jusque-là sous la tutelle de l'Administration nationale des caisses d'assurance-maladie, a été transféré au ministère des Affaires sociales et du Travail. Ce transfert doit permettre de resserrer les liens entre l'Institut et les services de l'emploi. De nouvelles directives pour l'évaluation médicale publiées en 2004 (et examinées dans l'*Étude* 2005) serviront de base à une nouvelle procédure d'évaluation.

- L'instauration d'une « prestation de réadaptation » parallèlement à la pension d'invalidité. Les dossiers des personnes qui bénéficient déjà de prestations invalidité, ainsi que les nouvelles demandes, seront examinés pour déterminer leur éligibilité à la prestation de réadaptation. Cette prestation a pour but d'octroyer un soutien aux personnes susceptibles de revenir sur le marché du travail, de manière à réduire les entrées et le stock des titulaires d'une pension d'invalidité. Il est probable que le gouvernement proposera la mise en place de cette prestation en janvier 2008.
- L'extension des services et dispositifs de réadaptation, notamment des programmes de formation et des subventions salariales aux employeurs embauchant des personnes à capacité de travail réduite. À l'heure actuelle, la principale subvention salariale est accordée dans le cadre du programme d'insertion *Start Plus*, sous la forme d'un allègement de 50 % des charges sociales pour les employeurs qui recrutent des personnes à capacité de travail réduite.

Ces réformes constituent une approche judicieuse du problème de l'invalidité, mais il faudra les appliquer avec persévérance et suivre l'impact des mesures. Certains éléments sont par nature longs à mettre en place, notamment les modifications du système d'évaluation médicale et l'extension des services de réadaptation. Si ces réformes ne sont que partielles, la prestation de réadaptation risque de se révéler inefficace.

Un financement plus transparent dans le secteur des transports

Autoroutes

Essentiel à la croissance de la Hongrie, le développement de l'infrastructure routière nécessite d'importants investissements, en particulier dans la construction d'autoroutes. Généralement, les autoroutes sont financées en totalité par l'État; seules deux d'entre elles ont été financées dans le cadre de partenariats public-privé, impliquant quatre accords distincts. La comptabilisation des dépenses de l'État consacrées aux autoroutes est complexe et a parfois été manipulée de manière à réduire le déficit budgétaire. Comme indiqué au chapitre 1, en 2005 et en 2006 les dépenses consacrées aux autoroutes avaient été comptabilisées hors budget, au motif qu'elles seraient financées par l'intermédiaire de partenariats public-privé. Toutefois, ces arrangements n'avaient que peu de chances de répondre aux règles d'Eurostat, dans la mesure où le projet impliquait un partenariat avec une entreprise publique. En 2005, conformément à la décision d'Eurostat selon laquelle la vente d'autoroutes déjà en service ne devrait pas affecter le déficit de l'exercice, les recettes générées par cette vente n'ont pas été comptabilisées dans le budget. Pour 2006, les dépenses associées à la construction de nouvelles autoroutes ont été intégrées dans le budget au milieu de l'année.

La reprise des dépenses consacrées aux autoroutes dans les comptes de l'État en 2006 a entraîné une transformation majeure de la comptabilisation du financement des autoroutes. Ce dernier est assuré par le biais de deux entreprises publiques, la Société nationale des autoroutes (NA Zrt.) et la Société d'État pour la gestion des autoroutes (ÁAK Zrt.). Au milieu de l'année 2006, les comptes d'ÁAK ont été repris dans ceux de l'État (ceux de NA étaient intégrés aux comptes de l'Administration centrale depuis 2002). Un plafond de 5 milliards HUF a également été instauré sur le montant de la dette cumulée par ces deux entreprises, contraignant l'État à financer la construction des autoroutes par le biais de procédures budgétaires normales, ce qui devrait accroître la transparence. Pour 2007, le financement total des autoroutes comprend un crédit budgétaire de 205 milliards HUF au

titre de la construction et une dotation de 50.7 milliards HUF au titre des services payés pour les autoroutes financées par des partenariats public-privé (environ 1 % du PIB).

Le gouvernement a mis en place des procédures plus strictes pour la sélection des projets de partenariat public-privé (PPP), afin de garantir le respect des critères d'Eurostat en matière de partage des risques et, plus généralement, des principes économiques de base. Cette réforme devrait faciliter le financement par le biais de PPP pour les infrastructures autoroutières et d'autres secteurs (réseau ferroviaire, par exemple).

Transport ferroviaire

Dans le transport ferroviaire, des efforts ont été entrepris afin de limiter l'accumulation de la dette de la compagnie ferroviaire publique (MÁV). Les services de fret ont déjà été séparés de l'opérateur historique, suite aux engagements passés avec l'Union européenne en matière de libéralisation²⁴. MÁV se consacre donc désormais uniquement à l'exploitation du réseau et aux services de transport de passagers et continue de bénéficier d'importantes subventions publiques. Ces subventions comprennent notamment une indemnisation pour les billets à prix réduits (pour les étudiants ou les retraités), ainsi qu'une indemnisation visant à combler l'écart entre les recettes et les coûts liés au transport de passagers. Un cycle a fait son apparition, au cours duquel l'État économise sur ces subventions afin d'améliorer sa situation budgétaire (le déficit et la dette de MÁV sont comptabilisés hors budget), puis se voit périodiquement contraint d'utiliser des ressources complémentaires pour aider MÁV à faire face aux pertes accumulées (ces ressources étant comptabilisées dans le budget).

Pour rompre ce cycle, le gouvernement a doublé ses subventions en 2007 (ce qui correspond à 0.4 % du PIB) et devrait les maintenir à ce niveau par la suite. Par ailleurs, des injections ponctuelles de capitaux seront effectuées en 2007 et en 2008 (équivalant à 0.4 et 0.1 % du PIB respectivement) afin de couvrir les coûts engendrés par un programme de rationalisation (fermeture des lignes sous-utilisées, par exemple). L'État exerce un effet de levier direct sur ce programme, dans la mesure où le ministère de l'Économie et des Transports dispose d'importants pouvoirs de gestion sur MÁV. Néanmoins, le « rendement » de ces injections est incertain, étant donné que le programme de rationalisation n'a pas encore été totalement déployé et que les économies à long terme engendrées par certaines mesures sont difficiles à évaluer. Par ailleurs, ces injections de fonds publics ne couvriront pas les besoins de financement liés à la modernisation du réseau ferroviaire. Même avec l'aide des fonds européens, ce projet devra bénéficier d'un important soutien public.

Notes

1. Une présentation des exemples internationaux en matière d'impact économique des réformes structurelles est disponible dans la dernière édition de l'étude *Objectif croissance* (OCDE, 2007, chapitre 7).
2. En octobre 2005, le taux de TVA de 25 % a été ramené à 20 % à compter de janvier 2006. Puis, le taux de 15 % a été porté à 20 % à compter de septembre 2006. À la suite des mesures ci-dessus, environ 86 % des biens de consommation sont taxés au taux normal de 20 %, 4 % bénéficient d'un taux réduit de 5 % et les biens restants sont exonérés de TVA.
3. À elle seule, cette réforme devrait générer quelque 420 milliards HUF de recettes supplémentaires en 2008, ce qui correspond à 1.6 % du PIB.

4. Pour avoir droit à cette subvention, le revenu par habitant des ménages ne doit pas dépasser 3.5 fois le montant de la pension de vieillesse minimum, tandis que leur consommation annuelle de gaz ne peut excéder 3 000 m³. Pour les familles nombreuses, le critère de consommation est relevé à 5 000 m³ par an. Ainsi, pour un couple ayant deux enfants et un seul salaire net mensuel de 110 896 HUF (équivalent au salaire mensuel moyen en 2006), le revenu par habitant du foyer s'élève à 31 685 HUF (sur la base d'une échelle d'équivalence, avec une pondération de 1 pour le soutien de famille, de 0.9 pour son conjoint et de 0.8 pour chaque enfant). À ce niveau de revenu par habitant, la famille a droit à la subvention mensuelle la plus élevée, soit 6 192 HUF.
5. Il est important de rappeler que les autorités prévoyaient une hausse annuelle d'environ 2.5 % du salaire nominal brut moyen des salariés de la fonction publique en 2007, suite au report des hausses de salaires opérées en 2006. Dans ces conditions, cette réforme implique une augmentation totale du salaire brut de l'ordre de 6.0 % en 2007.
6. Ceci étant, il existe des effets indirects à prendre en compte, dans la mesure où la croissance des salaires pour l'économie dans son ensemble enregistrera une accélération plus rapide que prévu. Compte tenu de la formule d'indexation des pensions qui attribue une pondération de 50 % à la croissance nominale des salaires (le solde étant lié à la hausse des prix des biens de consommation), l'accord devrait se traduire par une hausse des dépenses au titre des retraites. Néanmoins, le gouvernement estime que ces dépenses supplémentaires devraient être relativement limitées, de l'ordre de 0.1 % du PIB.
7. Ces entités incluent notamment le bureau en charge de la gestion de l'agriculture, les bureaux en charge des retraites et de l'assurance-maladie, ainsi que le Service national de la santé publique et de la médecine, qui est notamment responsable de la sécurité alimentaire et de l'épidémiologie.
8. Tous les secteurs de l'Administration centrale ne seront pas affectés de manière négative par ces nouvelles mesures. Ainsi, le renforcement de la capacité de collecte fiscale du Trésor nécessitera 1 850 fonctionnaires supplémentaires. Par ailleurs, dans le cadre du développement prévu d'un nouveau système d'information sur la santé, l'ACAM sera autorisée à recruter plus de 280 salariés supplémentaires.
9. Ces ressources s'élèvent à 375.5 millions EUR (sur la base des prix 2004) et seront financées par les Fonds structurels.
10. La Hongrie se distingue des autres pays de l'Union européenne dans la mesure où le total des ressources publiques affectées à la santé est réparti à parts égales entre les subventions aux médicaments et les soins hospitaliers. Dans les autres pays de l'Union européenne, la part des soins hospitaliers est plus élevée.
11. Notons toutefois que le budget 2007 inclut pour la première fois un fonds de réserve spécial de 55 milliards HUF destiné au financement des médicaments.
12. La franchise s'applique désormais à tous les médicaments sur ordonnance, sauf pour les personnes « en grande difficulté », qui ont droit à des cartes médicales spéciales.
13. L'objectif est de supprimer près de 16 300 lits de soins de soins aigus et d'en convertir 7 400 aux soins chroniques. Au total, cette réforme implique la fermeture de quelque 8 900 lits sur un total de 80 200.
14. Cette prime consistait en un paiement unique de 2 millions HUF pour chaque lit de soins aigus supprimé et un versement plus faible pour les conversions vers les soins chroniques ou ambulatoires. Au total, 6.5 milliards HUF ont été consacrés à cette prime, soit 0.03 % du PIB environ.
15. Les règles générales relatives aux circonscriptions hospitalières sont appliquées; il est prévu que la circonscription des hôpitaux spécialisés s'étend sur un rayon de 55 km, contre 30 km pour les hôpitaux généralistes et 20 km pour les centres de santé.
16. Dans ce contexte, il importe de noter que Budapest compte actuellement cinquante hôpitaux spécialisés dans les soins aigus.
17. 300 HUF seront à payer par jour pour les soins primaires, pédiatriques, dentaires et ambulatoires en supplément de l'hospitalisation. Les patients qui ne sont pas à jour de leurs cotisations se verront appliquer la totalité du coût du service (exception faite des services de base).
18. Par défaut, le montant minimum combiné des cotisations sociales des employeurs et des salariés a été doublé pour atteindre le niveau applicable au double du salaire minimum, cette augmentation étant entièrement à la charge de l'employeur. Les employeurs peuvent éviter d'acquitter le niveau de cotisation par défaut simplement en écrivant à l'administration fiscale (APEC), qui les autorise à acquitter les cotisations sociales comme auparavant. Un million de lettres de ce type ont déjà été

- envoyées, dont beaucoup provenaient de travailleurs indépendants. Toutefois, l'envoi de cette lettre accroît la probabilité d'un contrôle par l'APEC.
19. Sutherland et autres (2007) analysent les indicateurs d'efficacité des dépenses publiques dans l'enseignement primaire et secondaire pour les pays de l'OCDE.
 20. En Hongrie, l'« enseignement primaire » désigne généralement les huit premières années de scolarité, soit trois ans de plus que la norme internationale en matière d'enseignement primaire. La raison en est que, dans le système hongrois, l'enseignement primaire inclut la première partie de l'enseignement secondaire, qui est traitée séparément dans les classifications internationales.
 21. Chaque été, les universités publiques annoncent les notes nécessaires aux étudiants pour obtenir une place gratuite dans l'un des programmes pour lesquels ils ont posé leur candidature. Les étudiants s'inscrivent généralement dans plusieurs matières. Les frais d'inscription correspondent à 9 000 HUF pour les trois premières préférences et à 2 000 HUF pour chaque préférence supplémentaire.
 22. Les droits universitaires ne peuvent pas être inférieurs à 50 % des coûts effectifs d'enseignement par étudiant.
 23. Un système de prêts étudiants est déjà en place et pourrait être étendu pour permettre une extension des droits de scolarité. Dans le cadre du système actuel, un montant maximum de 150 000 ou 200 000 HUF environ pour chaque étudiant s'acquittant de ses droits de scolarité peut être obtenu chaque semestre (l'année universitaire compte deux semestres). Tous les étudiants de moins de 40 ans bénéficient d'un accès garanti à ces prêts dont l'État se porte garant. En outre, les conditions de remboursement sont favorables : au cours des deux premières années après l'obtention du diplôme, les remboursements s'élèvent à 6 % du salaire minimum, puis à 6 % du salaire au cours des années suivantes (ils sont maintenus à 6 % du salaire minimum pour les personnes qui ne travaillent pas). Le taux d'intérêt appliqué est inférieur au taux en vigueur sur le marché pour un prêt équivalent.
 24. La séparation juridique entre les services de transport de marchandises et MÁV a eu lieu en 2006 avec la création de MÁV Cargo Zrt. Le marché du fret est ouvert à la concurrence depuis 2004.

Bibliographie

- Gouvernement hongrois (2006), *New Hungary, Report on the work carried out by the government*, Budapest.
- Gouvernement hongrois (2006a), *The new Hungary Development Plan 2007-13*, Budapest.
- Gouvernement hongrois (2006b), *Convergence Programme of Hungary 2006-10*, Budapest.
- Kutzin, J. (2007), « World Health Organisation's perspective on the proposed reforms to the Hungarian Health Insurance System », document présenté lors de la Conférence sur la réforme du système de santé, janvier, Budapest.
- Lackó, M. (2000), « Egy rázós szektor: a rejtett gazdaság és hatásai a poszt-szocialista országokban háztartási áramfelhasználásra épülő becslések alapján » (Un secteur singulier l'économie souterraine et ses effets dans les pays postsocialistes sur la base d'estimations de la consommation d'électricité des ménages), *Essays About the Hidden Economy's Role in Hungary 1*, MTA KTK – TÁRKI.
- Mihályi, P. (2007), « The 2007-09 Reform of the Hungarian Health Insurance System », document présenté lors de la Conférence sur la réforme du système de santé, janvier, Budapest.
- National Institute for Strategic Health Research (2007), *Hungarian Health System Scan*, janvier.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *La procédure budgétaire en Hongrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *OECD Peer Review of E-Government Policy in Hungary*, GOV/PGC/EGOV(2006)9/ANN, OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J. et C. de la Maisonnette (2006), « The Drivers of Public Expenditure on Health and Long-term Care: An Integrated Approach », *Revue économique de l'OCDE* n° 43, OCDE, Paris.
- Sutherland, D., R. Price, I. Joumard et C. Nick, (2007), « Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 546, OCDE, Paris.
- Tóth, I.J. (2006) « Kormányzati lépések hatása a rejtett gazdaságra » (Effets des mesures gouvernementales sur l'économie souterraine), *Világgazdaság*, 28 mars.

ANNEXE 2.A1

Simulation de l'évolution de la dette

Le cadre simple utilisé pour évaluer les implications dynamiques à long terme des cycles électoraux de la Hongrie est fondé sur les hypothèses suivantes en matière d'évolution de la dette nette du secteur public

$$D_t = D_{t-1} - NLG_t \quad (1)$$

où D_t correspond à la valeur de la dette nette du secteur public au moment t et NLG_t représente la capacité de financement des administrations publiques. NLG_t peut être reformulé comme suit :

$$NLG_t = YRG_t - (YPGX_t + INT_t) \quad (2)$$

Dans l'équation (2) INT_t correspond au niveau des intérêts payés, YRG_t représente le niveau des recettes totales du secteur public et $YPGX_t$ indique le niveau des dépenses primaires totales, c'est-à-dire les dépenses publiques hors paiements d'intérêts. Les paiements d'intérêts sont fonction de l'équation suivante :

$$INT_t = i_t * D_{t-1} \quad (3)$$

où i_t représente le taux d'intérêt apparent fourni par la somme de trois composants, à savoir le taux d'intérêt à long terme, le taux d'intérêt à court terme (pondérés à hauteur de 0.8 et 0.2 respectivement) et la prime de risque.

En divisant l'équation (1) par le niveau du produit intérieur brut (GDP_t) et dans l'hypothèse où $GDP_t = GDP_{t-1}(1 + g)$, où g correspond au taux nominal de croissance du PIB, on aboutit à la formule suivante :

$$d_t = d_{t-1} \frac{(1+i)}{(1+g)} - yrg_t + ypgx_t \quad (4)$$

Dans l'équation (4), yrg et $ypgx$ correspondent aux ratios YRG/GDP et $YPGX/GDP$, tandis que d est le ratio de D par rapport au PIB.

Ce modèle de comptabilisation de la dette a été utilisé pour étudier l'évolution du ratio dette/PIB de la Hongrie, sur la base de différentes hypothèses relatives aux variables suivantes :

- (1) Total des recettes publiques en pourcentage du PIB (yrg).
- (2) Total des dépenses primaires en pourcentage du PIB ($ypgx$).
- (3) Niveau du taux d'intérêt apparent (i).
- (4) Taux de croissance réelle du PIB (G) (le taux de croissance nominale du PIB étant défini comme $g_t = G_t * deflGDP_t$, où $deflGDP$ correspond au déflateur du PIB).

Trois scénarios distincts ont été établis, qui couvrent tous la période 2011-30. L'élaboration de ces scénarios s'est appuyée sur le Programme de convergence de la Hongrie de décembre 2006, qui couvre la période 2006-10. Le tableau 2.A1.1 ci-dessous présente les principales caractéristiques de chaque scénario.

Tableau 2.A1.1. **Caractéristiques des scénarios**¹

Hypothèses	Scénarios	G	Y _{pgx}	y _{rg}	i
1. Scénario positif <i>Caractéristiques techniques.</i> Tous les objectifs budgétaires pour la période 2007-10 sont atteints et maintenus tout au long de la période couverte par le scénario.		Stable par rapport au niveau de 2010.	Stable par rapport au niveau de 2010.	Stable par rapport au niveau de 2010.	À compter de 2010, le taux d'intérêt à court terme, le taux d'intérêt à long terme et le niveau de la prime de risque reculent d'un dixième par an.
2. Scénario négatif <i>Caractéristiques techniques.</i> Les objectifs du programme d'assainissement budgétaire ne sont atteints qu'en 2007 et en 2008 et le déficit se creuse lors de la campagne des élections législatives de 2010. Après 2010, la Hongrie enregistre de nouveau une période provisoire d'assainissement budgétaire (deux ans). Ce cycle électoral d'expansion et de récession se poursuit jusqu'en 2030.		Identique au scénario 1.	En 2009 et en 2010, les dépenses sont équivalentes à celles de l'année précédente plus 0.6 % du PIB. En 2011 et en 2012, les dépenses sont équivalentes à celles de l'année précédente moins 0.6 %. Ce cycle se poursuit jusqu'en 2030.	En 2009 et en 2010, les recettes sont équivalentes à celles de l'année précédente moins 0.6 % du PIB. En 2011 et en 2012, les recettes sont équivalentes à celles de l'année précédente plus 0.6 %. Ce cycle se poursuit jusqu'en 2030.	Identique au scénario 1.
3. Scénario négatif avec répercussions sur l'économie <i>Caractéristiques techniques.</i> Le scénario négatif ne tient pas compte de l'impact des cycles d'expansion et de récession sur l'économie, notamment par le biais de la croissance réelle du PIB et de la prime de taux d'intérêt. Le présent scénario est une variante du scénario négatif intégrant ces deux conséquences.		La croissance réelle du PIB s'accélère au cours de chaque période d'expansion de deux ans (à hauteur de 4 % et de 4.5 % au cours de l'année 1 et de l'année 2 respectivement). Elle ralentit ensuite au cours de chaque période de récession de deux ans (pour revenir à 2 % et 2.5 % au cours de l'année 1 et de l'année 2 respectivement).	Identique au scénario 2.	Identique au scénario 2.	La prime de risque augmente de 0.5 % au cours de chaque période d'expansion de deux ans. Elle diminue d'autant au cours de chaque période de récession de deux ans.

1. Tous les scénarios tablent sur le même taux de hausse de l'indice des prix du PIB. Il est fixé à 2.9 % (soit le niveau pour 2010 présenté dans le Programme de convergence de la Hongrie) et se maintient tout au long de la période couverte par le scénario.

Source : OCDE.

ANNEXE 2.A2

Pensions de préretraite

Il existe deux plans universels de préretraite :

- La « pension de préretraite », qui permet aux hommes de prendre leur retraite deux ans avant l'âge obligatoire (c'est-à-dire à 60 ans) et aux femmes de partir cinq ans avant l'âge obligatoire (57 ans en 2007) en bénéficiant d'une pension complète sous réserve d'avoir accumulé au moins 38 années de cotisations. En 2005, la Hongrie comptait environ 130 000 bénéficiaires de ce programme.
- La « pension minorée de préretraite », qui offre les mêmes possibilités de retraite anticipée mais avec un maximum de cinq années de cotisation en moins par rapport à la pension de préretraite. Néanmoins, la pension versée est minorée (voir le barème ci-dessous). Ainsi, une femme partant à la retraite cinq ans avant l'âge obligatoire et qui aurait cotisé pendant 33 ans verrait sa pension réduite de 30 %. En 2005, la Hongrie comptait environ 10 000 bénéficiaires de ce programme.

Années de cotisation « manquantes »	1	2	3	4	5
Réduction par année de préretraite	1.2 %	2.4 %	3.6 %	4.8 %	6 %

Deux réformes devraient être apportées à ces plans de préretraite :

- En 2009 (grâce à une loi votée à la fin des années 90), la préretraite sera limitée à trois ans dans le cadre des deux régimes (par conséquent, hommes et femmes pourront partir à la retraite à 59 ans). Toutefois, le nombre d'années de cotisations sera revu à la hausse, à 40 ans pour la pension de préretraite et à 37 ans pour la pension minorée de préretraite (ce qui signifie qu'un maximum de trois années « manquantes » sera autorisé).
- En 2013 (grâce à une loi votée fin 2006), la préretraite sera limitée à deux ans (soit à partir de 60 ans) et 41 années de cotisations seront obligatoires pour bénéficier de la pension de préretraite, tandis que le nombre minimum d'années de cotisations pour la pension minorée de préretraite restera inchangé (un maximum de quatre années « manquantes » sera autorisé).

Outre ces deux systèmes universels, il existe plusieurs régimes de retraite spécifiques à certaines activités :

- Dispositions réservées aux professions « pénibles ». Il est possible de partir à la retraite un an avant l'âge obligatoire pour chaque période de quatre années (pour les femmes) ou de cinq années (pour les hommes) passées dans certains postes (avec un minimum

de 8 et 10 années d'activité respectivement). Ces dispositions peuvent être combinées aux dispositions des deux régimes universels. Par exemple, un homme ayant exercé pendant 20 ans une de ces professions « pénibles » pourrait prendre sa retraite à 55 ans s'il a accumulé au moins 33 années de cotisations. En décembre 2006, une nouvelle loi a été votée pour instaurer une cotisation retraite supplémentaire de 13 % pour ces activités en 2007. Cette cotisation supplémentaire sera payée par l'État dans un premier temps, puis transférée progressivement vers les employeurs, de manière à ce qu'ils s'en acquittent en totalité d'ici à 2011. La loi autorisera les employeurs à demander à ne pas participer à ce dispositif sous réserve d'apporter la preuve du respect de certaines normes de santé et de sécurité. En 2005, 50 000 citoyens hongrois bénéficiaient de cette prestation, et on comptait environ 20 000 bénéficiaires au-dessous de l'âge légal de la retraite.

- Outre les régimes mentionnés ci-dessus, il existe un plan de préretraite spécial financé par l'employeur, qui permet un départ en retraite cinq ans avant l'âge obligatoire, de même que des régimes spéciaux destinés à certains groupes de la population (distincts des régimes liés aux professions « pénibles »), tels que les militaires, les mineurs ou les artistes. À l'heure actuelle, des négociations sont en cours pour réformer le régime de retraite des forces armées. Les militaires peuvent aujourd'hui partir en retraite après 25 années de service, seuls les salaires de la dernière année d'activité sont pris en compte et la pension de départ est près de deux fois plus élevée que la prestation de retraite type. Le régime de préretraite financé par l'employeur ne compte que 4 000 bénéficiaires, tandis que les autres régimes comptent plusieurs milliers de bénéficiaires.

Deux nouvelles mesures devraient affecter les quelque 15 % de personnes en retraite qui continuent de travailler :

- Depuis avril 2007, les personnes qui travaillent et perçoivent une pension doivent payer la cotisation retraite de 8.5 % mais bénéficient en échange d'une augmentation de leur pension correspondant à 0.4 % du salaire mensuel moyen pour chaque année pleine de cotisation.
- À compter de janvier 2008, les personnes qui continuent de travailler en préretraite verront leur pension suspendue si les salaires perçus dans l'année atteignent le montant annuel du salaire minimum en vigueur, c'est-à-dire que le paiement des pensions sera suspendu pour le restant de l'année. Les personnes qui continuent de travailler au-delà de l'âge de la retraite ne seront pas soumises à ces restrictions.

Chapitre 3

Promouvoir l'efficacité des administrations infranationales

Les départements et les communes de la Hongrie se trouvent confrontés à une série de problèmes. Leur participation aux réformes structurelles lancées par l'Administration centrale en vue de réduire les coûts les oblige à trancher dans les dépenses administratives et à prendre des décisions délicates en ce qui concerne les services publics. Dans le même temps, il faut mener une action de modernisation des infrastructures locales et tirer pleinement parti des financements de l'UE pour les projets de développement. On verra tout d'abord comment une meilleure budgétisation, surtout en termes de transparence et de contrôle des comptes, faciliterait cette action. On examinera également les modalités de financement, qui posent un problème général, celui d'une trop grande complexité. Une évaluation des compétences en matière de dépenses montre qu'il serait possible de mieux définir les missions des départements et des régions et que l'Administration centrale devrait exercer moins d'influence sur la prestation des services et sur les rémunérations dans le secteur public à l'échelon local.

Les administrations infranationales hongroises sont confrontées à une série de problèmes. Bon nombre des réformes structurelles mises en œuvre par l'Administration centrale afin de réduire les coûts des services publics font intervenir les administrations municipales et départementales en raison de leurs responsabilités dans la fourniture de services. Ces administrations ont, en outre, une lourde tâche en matière d'investissement car il leur faut rehausser la qualité des infrastructures locales afin de résoudre des problèmes sociaux et économiques. L'on observe de grandes disparités régionales dans le PIB par habitant en Hongrie car le développement économique ne suit pas partout le même rythme. Les collectivités locales des régions pauvres, en particulier, doivent réussir à accéder aux financements de l'UE si elles veulent réduire leur retard de développement en réalisant des investissements en infrastructures.

On verra dans le présent chapitre comment des réformes des systèmes de budgétisation, des mécanismes de financement et des responsabilités en matière de dépenses au niveau des administrations municipales et départementales peuvent aider à relever ces défis. On trouvera dans l'encadré 3.1 un résumé des recommandations d'action.

Encadré 3.1. **Recommandations pour les réformes des collectivités locales**

Budgétisation

- Les autorités devraient envisager de renforcer les règles budgétaires : les règles de séparation des soldes budgétaires pour les éléments courants et les éléments en capital devraient être précisées et, parallèlement à l'évolution de la pratique de l'Administration centrale, il faudrait adopter un système de budgétisation pluriannuelle au niveau local.
- La Hongrie pourrait suivre l'exemple de plusieurs pays de l'OCDE (l'Autriche, certaines provinces canadiennes, la Pologne et l'Espagne) dont les collectivités locales ont récemment intégré certains postes « extrabudgétaires » dans leurs comptes.
- En matière de transparence budgétaire, il faudrait faire des efforts pour améliorer la qualité des rapports, par exemple au moyen de réglementations obligeant les collectivités locales à soumettre de nouveaux comptes lorsque les rapports présentés ne respectent pas les normes. Afin de rendre les sanctions plus efficaces, il faudrait des dispositions forçant les administrations locales à expliquer pourquoi elles ont enfreint les règles budgétaires et à soumettre un plan exposant les mesures qu'elles ont l'intention de mettre en œuvre pour remédier à la situation.
- La subvention de compensation n'est pas un moyen adapté pour faire face aux pressions conjoncturelles. L'adoption du cadre de budgétisation pluriannuelle au niveau de l'Administration centrale paraît être une bonne occasion de supprimer cette subvention. Plus précisément, une commune en difficulté pourrait être autorisée à afficher un déficit temporaire tant que son budget pluriannuel demeure en équilibre.
- Il faudrait renforcer les pouvoirs de contrôle de la Cour des comptes en les étendant à tous les comptes des collectivités locales, alors qu'ils sont actuellement limités à l'utilisation des transferts reçus de l'Administration centrale.

Encadré 3.1. **Recommandations pour les réformes des collectivités locales** (suite)

Affectation des dépenses

- Il faudrait poursuivre la recherche d'un consensus au sujet du remplacement des administrations départementales par des assemblées élues dans les sept régions de niveau NUTS II. Cela aiderait à surmonter les problèmes de chevauchement des responsabilités et permettrait de réduire les frais généraux administratifs.
- Il faudrait réexaminer les lois centrales et les lois sectorielles afin d'alléger les réglementations qui entravent l'amélioration des services publics par les administrations infranationales au lieu de l'encourager.
- Les réglementations relatives au transfert de responsabilités de prestation de services des municipalités aux départements seraient plus efficaces si l'on empêchait les communes de réglementer l'utilisation de l'infrastructure par les départements. Des mécanismes plus puissants permettant au public de donner son avis sur les décisions prises par les conseils municipaux qui gèrent les services favoriseraient le soutien des municipalités en faveur de la prestation conjointe, par le biais du système de « microrégions » (*mikro-régiók*).
- Aux fins de l'évaluation comparative, il faut accélérer notablement le développement d'indicateurs comparables de coût, de production et de performance.
- Les administrations infranationales devraient avoir une plus grande latitude en matière d'établissement des contrats de travail de leurs salariés et de fixation des niveaux de rémunération, de manière à mieux tenir compte des conditions locales.

Modalités de financement pour les collectivités locales

- Il faudrait réduire encore le nombre de subventions affectées calculées sur la base d'une formule dans le cadre d'une réévaluation générale de la structure de l'« ensemble de services de base » couvert par ces subventions.
- Il faut prendre des mesures pour supprimer les problèmes d'affectation du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Premièrement, le lien entre le financement d'une gamme de services et le produit de l'IRPP est contraire aux principes d'efficacité et de flexibilité en matière de financement et devrait être rompu. Deuxièmement, si l'on maintient un financement calculé sur la base d'une formule pour les domaines qui sont actuellement financés (en partie, du moins) par l'IRPP, il faudrait revoir les formules car certaines semblent décourager la prestation conjointe de services.
- Les efforts entrepris en vue d'accroître le rôle de la qualité des services dans le financement vont dans le bon sens. Cependant, l'utilisation d'indicateurs de qualité reste limitée et il faudrait poursuivre les efforts afin d'étendre cette méthode.
- Un élargissement de la fiscalité immobilière est à l'étude dans le contexte de la réforme du système de recettes locales. La réforme devrait également prévoir la suppression de la taxe locale sur les entreprises. Il faudrait établir des « barèmes de valeur locaux » de façon que le nouvel impôt immobilier soit prélevé sur des valeurs qui reflètent l'évolution des prix du marché. L'assiette de l'impôt devrait être élargie afin d'inclure les propriétaires de logements.

Le système d'administration infranational

En Hongrie, État unitaire, il existe trois niveaux d'administration élus – l'Administration centrale (*központi kormányzat*), les départements (*megyei önkormányzat*) et les communes (*helyi önkormányzat*). Le pays compte 3 167 communes, 19 départements et 20 villes-départements (dont Budapest), qui ont un double statut de commune et de département (tableau 3.1 colonne de gauche). Les élections aux assemblées respectives ont lieu tous les quatre ans et (jusqu'à présent, du moins) toujours la même année que les élections générales. Créée en 1990, cette structure a remplacé un système de contrôle central comportant trois niveaux : les communes, les arrondissements et les départements¹.

Tableau 3.1. **Structure des administrations publiques en Hongrie**

Organes élus	Conseils nommés, notamment en charge du développement, de l'éducation et de la santé
Parlement	<i>Conseils au niveau national et régional</i> <i>Il existe trois Conseils nationaux chargés respectivement du développement, de l'éducation et de la santé. La plupart de leurs membres sont nommés par l'Administration centrale. Ainsi, le Conseil de développement réunit les représentants de 9 ministères, les présidents des Conseils de développement régionaux (voir ci-après) et le maire de Budapest.</i> <i>Il y a en outre 7 Conseils de développement régionaux (régions NUTS II) et 7 Conseils de santé régionaux. La plupart de leurs membres sont nommés par l'Administration centrale.</i>
19 administrations départementales	<i>19 Conseils de développement départementaux. Ces conseils se composent de membres nommés par l'Administration centrale et par les départements.</i>
3 167 municipalités plus 20 villes à statut départemental (dont Budapest)	<i>Conseils de développement des microrégions (166 au total) et autres formes d'associations administratives locales. Ces conseils sont nommés par les municipalités.</i>

Source : OCDE, d'après M. Kopányi et D. Wetzzel (2004).

À la différence du système précédent, qui conférait d'importants pouvoirs en matière de droits de dépense et d'affectation de ressources aux départements, les municipalités jouissent aujourd'hui d'une autonomie considérable. Les administrations communales ne sont plus subordonnées à celles des départements, dont les décisions, notamment, ne prévalent pas sur celles d'une municipalité. Les fondements institutionnels du cadre actuel sont la Constitution et la Loi de 1990 sur les collectivités locales. Ces deux instruments juridiques ont le statut de loi *organique*, ce qui signifie qu'ils ne peuvent être modifiés que par une majorité parlementaire qualifiée des deux tiers, et non par une majorité simple.

L'obligation de réunir une majorité qualifiée a pour but, cela se conçoit, d'éviter des réformes trop fréquentes, qui pourraient causer des bouleversements dangereux. Comme dans les autres pays, toutefois, ce système peut parfois créer des tensions, voire empêcher d'entreprendre des réformes de nature à rehausser l'efficacité de la fourniture de services. C'est justement le cas en Hongrie actuellement, l'opposition ayant obtenu la majorité dans la plupart des collectivités locales lors des élections (encadré 3.2).

Bon nombre d'activités locales, en particulier dans le domaine du développement de l'infrastructure, de l'éducation et de la santé, sont lancées et coordonnées par un système de Conseils locaux et de microrégions (tableau 3.1, colonne de droite). Un Conseil de développement national et 19 Conseils de développement départementaux ont été créés en 1996, ainsi que 7 Conseils de développement régionaux pour les régions de niveau « NUTS II », qui constituent l'interface avec le mécanisme de financement régional de l'UE. Cependant, les régions (*régiók*) ont un rôle de décision non seulement en matière de

Encadré 3.2. Évolution politique dans les collectivités locales

L'élection des collectivités locales a eu lieu en octobre 2006, environ six mois après les élections générales. L'opposition, représentée par la coalition Alliance démocratique de la jeunesse-Union civique hongroise (FIDESZ-MPSZ), a remporté 18 des 19 départements et 15 des 23 grandes villes (à l'exception notable de Budapest), prenant presque tous les sièges détenus auparavant par le Parti socialiste hongrois (MSZP), principal partenaire de la coalition gouvernementale. Au moment des élections locales, le public était encore en train de digérer les conséquences pour le revenu des ménages du train de mesures d'austérité budgétaire prises par le gouvernement. De plus, durant la période entourant les élections locales, il y a eu une controverse au sujet d'une fuite survenue lors de l'enregistrement d'un discours du Premier ministre.

À la suite de l'élection des collectivités locales, certains analystes politiques ont fait valoir que la Hongrie était exposée au risque d'un double pouvoir, à savoir que les collectivités locales conduites par le FIDESZ tenteraient de bloquer toutes les mesures de réforme et d'austérité de l'Administration centrale. Cependant, ce point de vue est peut-être exagéré. Premièrement, l'accès aux enveloppes budgétaires européennes rehausse la motivation des collectivités locales pour coopérer avec l'Administration centrale. Deuxièmement, l'accélération de certaines réformes des collectivités locales pourrait finalement renforcer le soutien au FIDESZ. À l'heure actuelle, la priorité générale du FIDESZ va aux questions relatives aux collectivités locales.

développement mais aussi dans d'autres domaines de dépenses. Il y a, par exemple, des Conseils de santé régionaux comptant parmi leurs membres des représentants des départements et des communes.

Depuis 2004, il existe aussi 166 microrégions « NUTS IV » (*mikro-régiók*), composées de groupes de communes qui planifient et mettent en œuvre diverses activités locales, en vue principalement d'étendre la prestation conjointe de services. La plupart des réformes au niveau des régions et des microrégions ont été engagées dans le cadre du processus d'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne (Temesi, 2000).

Budgétisation

Il existe plusieurs mécanismes destinés à assurer l'équilibre des budgets des collectivités locales, notamment l'obligation de soumettre un budget équilibré et une « subvention de compensation » (annexe 3.A1), de sorte que le budget global des administrations infranationales est habituellement proche de l'équilibre, voire légèrement excédentaire. Par ailleurs, les collectivités locales hongroises ne sont pas très endettées (tableau 3.2).

Tableau 3.2. Dette publique brute

Fin d'année, en pourcentage du PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Administration centrale	54.3	52.0	55.0	57.1	58.4	60.3
Caisse de sécurité sociale	0.9	0.4	0.8	2.0	2.1	2.2
Dette brute des collectivités locales	1.0	1.1	1.5	1.5	1.6	1.9
<i>Consolidation au sein des administrations publiques</i>	<i>1.9</i>	<i>1.4</i>	<i>1.6</i>	<i>2.7</i>	<i>2.8</i>	<i>2.7</i>
<i>Dette brute consolidée des administrations publiques</i>	<i>54.2</i>	<i>52.1</i>	<i>55.6</i>	<i>58.0</i>	<i>59.4</i>	<i>61.7</i>

Source : Magyar Nemzeti Bank (MNB).

Il est cependant difficile de tirer de ces chiffres une conclusion définitive quant à la qualité de la gestion financière. Du fait de la forte dépendance des collectivités locales à l'égard des transferts de l'Administration centrale, ces résultats budgétaires positifs reflètent peut-être une tendance de l'Administration centrale à réagir aux dérapages budgétaires locaux en augmentant le financement. Les sections qui suivent examinent de manière plus approfondie divers aspects de la gestion budgétaire.

Renforcer les règles de budgétisation

La fixation de priorités stratégiques dans la budgétisation des administrations infranationales joue un rôle assez limité. De fait, les collectivités locales s'emploient presque exclusivement à faire en sorte que le budget satisfasse aux obligations légales et procédurales, et les objectifs à moyen et long termes restent généralement à l'arrière-plan. Les plupart des municipalités ne remplissent qu'un minimum d'obligations de présentation qui demandent juste une classification par unité de dépense (rémunérations, biens et services, dépenses d'équipement). Rares sont celles qui précisent leurs objectifs de dépenses par catégorie de services ou par programme (éducation, garde d'enfants, eau, ramassage des ordures, etc.). Les objectifs fondamentaux de la dépense publique ne sont donc pas transparents dans les comptes de la plupart des communes. Diverses mesures pourraient être prises pour remédier à cette situation :

- Établir des règles plus précises de séparation des soldes budgétaires pour les éléments courants et les éléments en capital². Les collectivités locales doivent présenter des projets de budget distinguant les investissements et les postes d'exploitation, mais il n'y a qu'une seule obligation d'équilibre budgétaire (qui s'applique au budget dans son ensemble). La ville de Budapest a pris une excellente initiative en s'imposant comme règle qu'un excédent des dépenses courantes ne peut servir qu'à financer des investissements en infrastructure³.
- Mettre en place une budgétisation pluriannuelle à l'échelon local, parallèlement à l'évolution de la pratique de l'Administration centrale (voir chapitre 2). Plusieurs pays de l'OCDE (notamment la Finlande, la Norvège et l'Espagne) ont adopté un système de budgétisation pluriannuelle, tant au niveau de l'Administration centrale qu'au niveau des collectivités locales, soit simultanément soit en suivant un calendrier précis, au lieu de fixer des objectifs pour le budget central seulement.

Nécessité d'élargir le champ couvert par les budgets

Dans plusieurs pays de l'OCDE (l'Autriche, certaines provinces canadiennes, la Pologne et l'Espagne) les collectivités locales ont dû récemment intégrer certains postes « extrabudgétaires » dans leurs comptes, et la Hongrie pourrait suivre cet exemple. Les flux financiers correspondant à certaines activités importantes n'apparaissent pas entièrement dans les comptes des collectivités locales. Les comptes des holdings locaux de services d'utilité publique (notamment dans le secteur des transports) et des fondations à but non lucratif créées pour gérer des services d'aide au logement et d'action sociale ne font pas partie du budget. Par ailleurs, le bien-fondé de la délocalisation de certaines activités est douteux car cela peut aussi faire sortir certains comptes du budget. Avec les postes extrabudgétaires, il est difficile de déterminer le montant des dépenses dans ces domaines et la situation de la dette des collectivités locales puisqu'il y a probablement des garanties implicites. Les holdings locaux, tout comme les fondations à but non lucratif, sont régis par le droit commercial et sont donc libres de se financer eux-mêmes sur le marché des

capitaux. De plus, les comptes extrabudgétaires facilitent le contournement des règles budgétaires au moyen de montages comptables. Plus d'un tiers des organisations à but non lucratif recevant un soutien financier local ne déclareraient pas l'intégralité de cette aide financière (Cour des comptes, 2006).

Nécessité d'assurer un meilleur suivi durant l'exercice budgétaire

Les communes sont tenues de soumettre des mises à jour budgétaires semestrielles et annuelles au ministère des Finances mais la présentation des rapports pose problème. Selon la Cour des comptes, plus des deux tiers des collectivités locales ont des systèmes d'enregistrement qui ne permettent pas d'évaluer précisément les exigibilités (Cour des comptes, 2006). Il faudrait par conséquent faire des efforts pour améliorer la qualité des rapports, par exemple en adoptant des réglementations obligeant les collectivités locales à soumettre de nouveaux comptes lorsque les rapports ne respectent pas les normes.

De surcroît, les sanctions infligées aux communes qui ne respectent pas les règles budgétaires sont assez légères. Actuellement, le ministère des Finances ne peut qu'adresser des avertissements ou formuler des recommandations lorsqu'il constate qu'une administration infranationale contrevient aux règles. Un moyen de rendre les sanctions plus efficaces serait de prévoir des dispositions forçant les administrations locales à expliquer pourquoi elles ont enfreint les règles budgétaires et à soumettre un plan exposant les mesures qu'elles ont l'intention de mettre en œuvre pour remédier à la situation.

En même temps, à certains égards, la masse d'informations budgétaires exigées est excessive et il faudrait réexaminer les données que les municipalités doivent fournir à l'Administration centrale. Les agents municipaux se plaignent souvent d'avoir à joindre une grande quantité d'informations inutiles à la documentation budgétaire. Plusieurs centaines de variables de recettes et de dépenses sont collectées chaque année par l'Administration centrale. Le niveau de détail est tel que le ministère des Finances n'a pas les moyens de vérifier que ces dépenses visent effectivement à atteindre leurs objectifs. Il n'est pas surprenant qu'une grande partie des informations communiquées soient incomplètes ou manquent de fiabilité et soient maintenues confidentielles à l'échelon national.

La subvention de compensation est inadaptée pour faire face aux pressions conjoncturelles

La subvention de compensation a pour but de soulager les municipalités en cas de difficultés financières imprévues (annexe 3.A1). En 2007, les critères d'éligibilité à la subvention de compensation ont été durcis. Mais, l'amélioration de la gestion des budgets locaux justifierait sans doute la suppression de ce dispositif. Cette subvention a représenté jusqu'à présent environ trois quarts de point de PIB par an et elle a des effets de contre-impulsion sur les collectivités locales.

La mise en place d'un système de budgétisation pluriannuelle à l'échelon local, comme il a été proposé plus haut, pourrait être l'occasion de supprimer la subvention de compensation. Plus précisément, une commune en difficulté pourrait être autorisée à afficher un déficit temporaire tant que son budget pluriannuel reste en équilibre. Aux Pays-Bas, où il existe un mécanisme du même type : si une commune n'est pas en mesure de maintenir l'équilibre budgétaire sur la période de trois ans que couvre la budgétisation

pluriannuelle, elle doit soumettre son budget à l'approbation d'un niveau d'administration plus élevé.

Améliorer l'efficacité du système de vérification des comptes

Le système de vérification des comptes a été réformé en 2003 et il prévoit désormais que, au cours de chaque cycle parlementaire, les comptes de chaque collectivité locale soient vérifiés au moins une fois par la Cour des comptes. Ce nouveau cadre comporte aussi des changements visant à accentuer la visibilité du lien entre le budget et la qualité de la prestation de services mais, jusqu'à présent, il y a eu peu de progrès à cet égard. Le problème tiendrait au fait que bon nombre des communes dont les comptes doivent être examinés par la Cour des comptes n'ont pas encore mis en place de systèmes d'audit interne ou que, lorsqu'elles en ont un, les vérificateurs internes ne sont pas indépendants des administrations locales.

Cependant, le champ des vérifications effectuées par la Cour des comptes est étroit. Les évaluations au niveau des collectivités locales se limitent à l'utilisation des transferts reçus de l'Administration centrale. Ces vérifications pourraient être plus efficaces si elles étaient étendues à l'ensemble des comptes des collectivités locales.

Responsabilités en matière de dépenses

La décentralisation des responsabilités en matière de dépenses au profit des municipalités et des départements, au début des années 90, a été une mesure importante. Les communes sont maintenant responsables de plusieurs services de base, notamment l'enseignement primaire, l'alimentation en eau et divers domaines de la santé tels que la médecine générale, les hôpitaux généraux et les services ambulatoires. Les départements sont notamment chargés de l'enseignement secondaire, des hôpitaux de recherche et d'autres services de soins de santé spécialisés. Au total, 20 tâches essentielles sont assignées aux administrations infranationales (tableau 3.3), nombre assez élevé dans le contexte de la zone OCDE. De fait, les communes de la Hongrie assurent à peu près le même éventail de tâches que celles des pays nordiques en Europe, mais les systèmes locaux sont beaucoup moins dispersés dans ces pays, si l'on se base sur le nombre total de communes⁴. S'agissant de la part des dépenses publiques totales, celle des administrations infranationales hongroises n'est pas exceptionnelle. Les départements et les communes réunis représentent environ un quart des dépenses des administrations publiques, niveau similaire à ceux de la Pologne, de la République tchèque et du Royaume-Uni (graphique 3.1).

Le transfert de responsabilités en matière de services publics a été une mesure positive dans l'ensemble mais qui a aussi créé certaines difficultés. Dans les sections qui suivent, on examinera les problèmes de coordination, les difficultés rencontrées pour parvenir à profiter des économies d'échelle et les problèmes de fixation des salaires des agents du secteur public.

Des défauts de coordination qui coûtent cher

Quel « niveau intermédiaire » d'administration : départements ou régions ?

Le niveau d'administration intermédiaire (c'est-à-dire celui qui se situe entre les communes et l'Administration centrale) est devenu assez compliqué. L'entrée dans l'UE a nécessité la création de régions classées suivant les critères NUTS II d'Eurostat comme outil administratif pour les financements de l'UE. Comme il a été indiqué plus haut, le

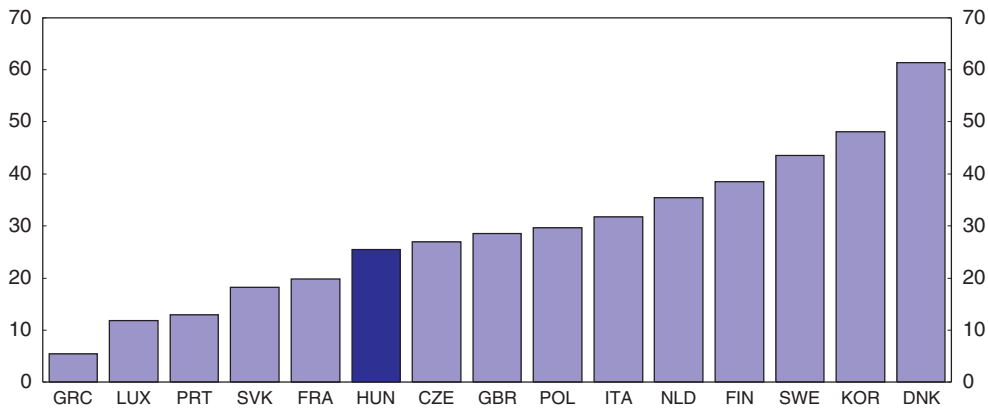
Tableau 3.3. **Assignment des compétences aux collectivités locales**

Fonctions	Communes	Départements/ Administrations urbaines	Unités administratives locales de l'État
Éducation			
Préscolaire et primaire	X		
Secondaire		X	
Protection sociale			
Crèches, maternelles et foyers d'accueil	X		
Services de soins sociaux (personnes âgées, handicapés, services spéciaux pour les sans-abri et les familles en crise)	X		
Logement social		X	
Santé			
Soins primaires	X		
Hôpitaux généraux		X	
Soins préventifs			X
Loisirs			
Culture, loisirs et sports		X	
Parcs et centres culturels	X		
Eau et énergie			
Alimentation en eau et traitement des eaux usées	X		
Alimentation en gaz et chauffage			X
Alimentation en électricité			X
Environnement et hygiène publique			
Collecte et élimination des ordures ménagères	X		
Nettoyement des rues		X	
Cimetières	X		
Protection de l'environnement	X		
Routes et transports			
Routes locales et éclairage public	X		
Routes secondaires et nationales			X
Services de transport public		X	X
Aménagement urbain			
Urbanisme	X		
Planification régionale		X	
Développement économique local	X	X	
Tourisme	X		X
Administration et services d'urgence			
Licences et services administratifs	X		X
Application de la loi et services d'urgence (police, pompiers, etc.)	X		X
Protection des consommateurs			X

Source : OCDE, d'après I. Temesi (2003).

système de sept régions ainsi obtenu a été utilisé par l'Administration centrale pour mettre en place des conseils régionaux, composés de représentants des départements et des communes et chargés des questions de développement, de santé et d'éducation. Cela a encore réduit le rôle des départements qui, on l'a noté, avait été déjà notablement restreint par la décentralisation en 1990⁵.

La coexistence d'organes de décision au niveau régional, par le biais des conseils, avec les autorités départementales et communales s'est traduite par des chevauchements de responsabilités, surtout entre les conseils et les autorités municipales des grandes villes, qui ont aussi le statut de départements. Cela ralentit considérablement la prise de décisions, en particulier dans le domaine du développement de l'infrastructure, où il est

Graphique 3.1. **Part des collectivités locales dans les dépenses des administrations publiques¹**

1. Estimations du Secrétariat établies à partir des derniers chiffres disponibles des comptes nationaux (2005 pour la plupart des pays) et compte non tenu des transferts versés aux autres niveaux d'administration.

Source : OCDE, Base de données sur les comptes nationaux.

difficile de s'entendre sur les limites d'un projet donné (projets routiers, services des eaux et approvisionnement en énergie, par exemple).

Une proposition de modification de la Constitution visant à créer des assemblées élues dans les sept régions et à supprimer celles des départements n'a pas recueilli la majorité requise des deux tiers en 2006. Il faudrait cependant poursuivre la recherche d'un consensus sur cette question. Cela aiderait à surmonter les problèmes de chevauchement des compétences et permettrait de réduire les frais généraux administratifs. Un moins grand nombre d'assemblées élues au niveau intermédiaire d'administration permettrait aussi de transférer davantage de tâches de l'Administration centrale en accroissant les capacités de prise de décisions pointues et les réserves de compétences spécialisées.

Des défauts de coordination entre l'Administration centrale et les administrations infranationales

Le droit constitutionnel hongrois octroie un degré élevé d'autonomie aux communes, mais la liberté de décision se heurte à plusieurs autres facteurs. Un rôle clé revient aux réglementations en matière de fourniture de services fixées dans les législations sectorielles, sur lesquelles les ministères dépensiers ont une grande influence. L'on reproche de plus en plus à ces lois d'aller au-delà de leur mission de base, qui consiste à faire respecter ou à appuyer les normes et priorités reconnues à l'échelon national⁶. En comparaison des lois régissant les collectivités locales, les lois sectorielles peuvent être adoptées relativement vite, à une majorité parlementaire simple.

La Loi sur l'enseignement public, par exemple, impose des règles excessivement restrictives à la fermeture de locaux scolaires ou à leur affectation à un autre usage, ce qui limite la possibilité d'adapter la prestation de services à la situation locale. En particulier, cette loi confère un droit de veto spécial, à la fois aux fournisseurs et aux usagers du service, sur toute proposition de suppression d'un établissement d'enseignement public⁷. L'impact des mécanismes encourageant la prestation conjointe de services d'éducation (voir plus loin) est sans doute affaibli dans ces conditions.

Dans le domaine des services de santé, la plupart des agents hospitaliers sont des salariés du secteur public et ils doivent être rémunérés sur les ressources de l'Administration

centrale⁸. Ce cadre limite considérablement la possibilité d'adopter un système de gestion et de rémunération en fonction des résultats dans les hôpitaux. Il aggrave aussi le problème des « gratifications » (rémunération sous forme de paiements occultes), pratique qui est fréquente, quoique illégale. Par d'autres aspects, cette législation est aussi trop prescriptive sur des points qui devraient être laissés à la discrétion des décideurs locaux. La législation régissant le secteur de la santé, par exemple, stipule que les patients doivent pouvoir accéder aux hôpitaux par les transports publics réguliers.

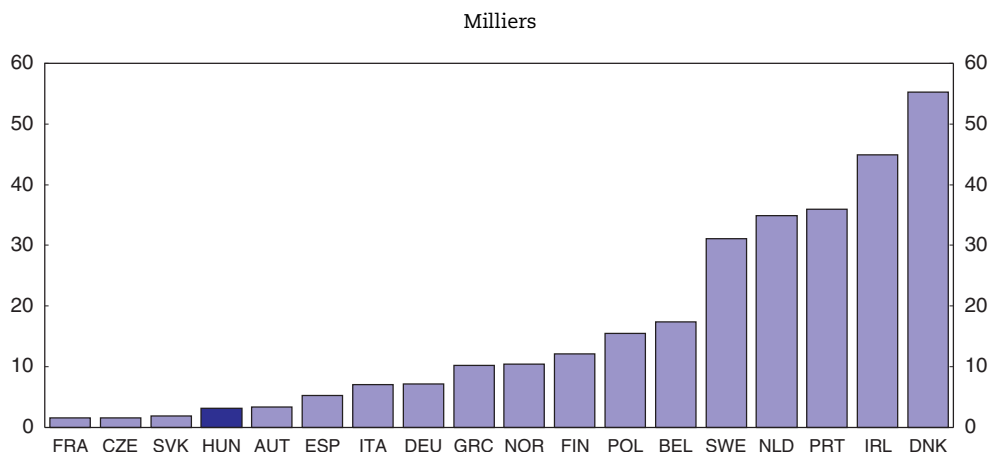
Il faut revoir les lois centrales et les lois sectorielles afin d'alléger les réglementations qui entravent l'amélioration des services publics par les administrations infranationales au lieu de l'encourager. Une réglementation excessive est source d'inefficience dans le secteur auquel elle s'applique. Elle crée aussi un problème plus général en n'incitant pas assez les collectivités locales à entreprendre des réformes et en leur donnant l'impression de n'être que de simples exécutants de l'action de l'Administration centrale, étroitement liés par les règles de fourniture et des subventions spécifiques, calculées sur la base d'une formule (« subventions normatives »).

Économies d'échelle

La taille moyenne des communes hongroises est l'une des plus faibles dans l'Union européenne (graphique 3.2). La petite taille de nombreuses communes, surtout si l'on considère le large éventail de responsabilités qu'elles doivent assumer, pose la question de l'efficience de l'échelle d'activité dans les frais généraux administratifs et les services publics.

Bien qu'il soit difficile de donner une image précise de la relation entre la taille et l'efficience des collectivités locales, il semble que beaucoup de communes hongroises soient relativement inefficentes à cause de la petite échelle de leurs capacités administratives et des populations qu'elles servent. Les études économétriques montrent toutes, en général, que l'efficience commence à baisser sensiblement en dessous de 5 000 habitants⁹. Solé-Ollé et Bosch (2003), notamment, estiment que les besoins de dépense par habitant dans les communes espagnoles comptant 1 000 habitants sont supérieurs de 23 % à ceux des communes de 5 000 habitants. Une étude sur les petites

Graphique 3.2. **Nombre moyen d'habitants par commune : comparaison internationale**



Source : Danemark, site web du ministère de l'Intérieur et de la Santé; Dexia Bank.

collectivités locales dans les cantons suisses (système souvent maintenu lorsque les petites unités administratives fonctionnent bien) semble indiquer que de graves problèmes de coûts et de qualité surgissent lorsque la population n'atteint pas 500 habitants (Ladner et Steiner, 2003). Au regard de ces critères, le nombre de communes de taille inférieure au minimum critique du point de vue de l'efficacité est relativement élevé en Hongrie (tableau 3.4)¹⁰.

Tableau 3.4. **Distribution par taille des communes**

Population	Nombre de communes	Nombre de communes (données cumulées)	En pourcentage du total des communes (données cumulées)	Population totale	Population totale (données cumulées)	En pourcentage de la population totale (données cumulées)
Moins de 200	312	312	9.9	38 030	38 030	0.4
201-499	705	1 017	32.1	24 1942	279 972	2.7
500-999	682	1 699	53.6	497 662	777 634	7.6
1 000-4 999	1 157	2 856	90.2	2 445 773	3 223 407	31.6
5 000-10 000	146	3 002	94.8	1 012 533	4 235 940	41.6
Plus de 10 000	165	3 167	100.0	5 957 446	10 193 386	100.0

Source : Ministère des Finances.

La solution la plus évidente au problème des économies d'échelle en Hongrie résiderait dans des fusions, mais cela est plus simple à dire qu'à faire. Nombreux sont ceux qui font valoir que les fusions ne recueilleront jamais de soutien politique car l'instauration de la démocratie locale est l'un des principaux acquis de la transition¹¹. La démocratie locale est de fait hautement protégée; la Constitution interdit à l'Administration centrale de décréter la fusion de communes. Cela dit, l'action gouvernementale doit opérer de façon plus indirecte afin d'encourager la prestation conjointe par des mécanismes de persuasion et d'incitation.

Un aspect positif du système de collectivités locales est qu'il permet aux communes de transférer leurs responsabilités de prestation de services aux départements au motif qu'elles ne sont pas en mesure de faire face aux frais d'exploitation correspondants¹². S'il est vrai que cela aide à éviter des doubles emplois coûteux de services spécialisés, la réglementation demande quand même certains ajustements. Actuellement, la propriété de l'actif n'est pas transférée en même temps que les droits d'utilisation. Le transfert de la propriété requiert l'approbation de la commune sur demande du département destinataire, mais cela se produit très rarement. Les communes sont souvent réticentes à apporter des changements dans l'utilisation de leur infrastructure et cela limite la marge de manœuvre des départements en matière de réforme (encadré 3.3). Les réglementations relatives au transfert de responsabilités dans le domaine des services seraient plus efficaces si les communes n'avaient pas le pouvoir de décider de la façon dont le département utilise l'infrastructure.

En outre, la prestation conjointe de services par les communes est chose courante¹³. Il existe diverses formes d'association reconnues par la loi. Celles-ci permettent la prestation conjointe de services, la prestation de services par une des communes membres et la formation de districts administratifs conjoints (couvrant, par exemple, les services fiscaux et l'audit interne locaux). L'encadré 3.4 résume l'expérience des pays de l'OCDE en matière de coopération entre autorités locales.

Encadré 3.3. **Conséquences de la séparation entre la fourniture de services et la propriété des actifs**

Selon certains, la séparation entre la fourniture de services et la propriété des actifs entraverait la réforme des services de santé, en particulier pour ce qui concerne les hôpitaux. Il n'y a eu guère de progrès en matière de lutte contre l'utilisation économiquement non rationnelle des services hospitaliers et les traitements en milieu hospitalier ont encore une place excessive dans le système (OCDE, 2005a). Pour que les choses avancent sur ce point, il faut un degré élevé d'autonomie dans le contrôle et la coordination des dépenses d'équipement et des dépenses courantes. La mise en place de traitements au jour le jour plus légers, par exemple, nécessite la transformation des bâtiments existants, voire l'installation dans de nouveaux locaux, et le redéploiement du personnel. La mise en œuvre de ces réformes peut cependant être entravée car le département qui gère les services de santé peut avoir du mal à convaincre les communes (propriétaires des hôpitaux) d'envisager ces changements.

Une réforme des réglementations concernant le transfert des droits de propriété lors du transfert de la prestation de services au département aiderait sans doute aussi à restructurer le secteur de l'éducation. Comme la République tchèque, la Pologne et la Slovaquie, du fait de l'évolution démographique la Hongrie est confrontée à une double difficulté : les effectifs d'élèves dans l'enseignement primaire et secondaire diminuent alors que la demande d'enseignement tertiaire et d'enseignement pour adultes augmente*. La transférabilité des droits de propriété en même temps que des droits d'utilisation pourrait, par exemple, faciliter la transformation d'établissements d'enseignement primaire en centres d'enseignement pour adultes.

* On trouvera des indicateurs de référence utiles pour illustrer cette question dans OCDE (2006b), surtout dans le tableau A1.31, p. 41.

Le système de 166 « microrégions » (selon les critères NUTS IV d'Eurostat) créé en 2004 a permis de mettre en place une prestation conjointe plus structurée dans des domaines clés de la dépense publique, notamment les projets de développement. L'Administration centrale encourage les communes à utiliser les microrégions comme base de prestation conjointe de services. L'objectif général est de favoriser la coopération entre les petits villages et les communes plus importantes, chose que les petits villages ont souvent été réticents à accepter de crainte de perdre leur autonomie. Plusieurs mécanismes d'incitation ont été mis en œuvre :

- *Progressivité des subventions.* Les subventions versées pour certains services augmentent progressivement en fonction de la population que représente l'association de communes. Pour les réseaux d'égouts desservant entre 2 000 et 15 000 résidents, par exemple, la subvention de l'Administration centrale couvre 40 % des coûts totaux; la proportion passe à 50 % si la population dépasse 15 000 habitants.
- *Seuils imposés pour les subventions à l'investissement.* L'accès à des subventions spéciales en faveur de l'investissement est parfois subordonné à un seuil de population ou de consommation.
- *Indemnités ponctuelles et calculées en fonction d'une formule.* Ces indemnités sont offertes lors de la création d'associations de communes puis pour aider à couvrir les coûts de fonctionnement et de développement. Elles ne représentent qu'environ 2 % des transferts totaux de l'Administration centrale aux communes mais l'expérience acquise

Encadré 3.4. **Expérience des pays de l'OCDE en matière de coopération entre autorités locales**

Plusieurs solutions ont été adoptées dans les pays de l'OCDE pour résoudre le problème de la multitude de petites collectivités locales. Un certain nombre de pays membres ont encouragé la fusion, tandis que d'autres ont favorisé la coopération. Des thèmes communs ont émergé au sujet du rendement potentiel de ces stratégies*.

- Les gains d'efficacité procurés par la fusion ou la coopération peuvent nécessiter des changements dans l'organisation du travail et l'organisation municipale qui mettent du temps à se concrétiser, tandis que les coûts peuvent augmenter dans le court terme. L'expérience du Japon en matière de fusions, par exemple, semble indiquer qu'il faut peut-être une décennie pour récolter la totalité des gains d'efficacité.
- Il faut que les mécanismes d'incitation évitent les règles secondaires et les « effets de verrouillage » qui sapent les avantages des fusions ou de la coopération. En Finlande, par exemple, les communes fusionnées ne peuvent pas réduire l'effectif cumulé de leur personnel pendant les cinq premières années suivant la fusion. Les incitations elles-mêmes limitent donc les économies et les gains d'efficacité.
- Les délimitations dans la prestation conjointe doivent être flexibles afin de tenir compte du fait que les économies d'échelle diffèrent selon les services publics.
- Les fusions ou la prestation conjointe doivent être traitées de manière interactive et en fonction de la situation. La coopération est probablement plus séduisante dans les pays où les communes ont de larges responsabilités. Les communes plus faibles ou plus pauvres ont comparativement plus à gagner à la coopération mais il leur est peut-être aussi plus difficile de trouver les partenaires qui conviennent. Pour une commune située à proximité d'une grande ville, il peut être préférable d'acheter des services à la commune plus importante, plutôt que d'établir un accord formel de coopération. D'ailleurs, la coopération et la fusion ne sont pas forcément des solutions qui s'excluent mutuellement, étant donné que les décisions concernant les fusions peuvent être prises sur la base du savoir accumulé durant une période de coopération.

* On trouvera une analyse plus générale de cette question dans OCDE (2006) : *Workshop Proceedings: The Efficiency of Sub-central Spending*.

jusqu'à présent semble indiquer que même cette modeste contribution peut suffire pour encourager des petites communes à coopérer.

- *Mesures dissuasives.* Un système de pénalités a été mis en place en 2007. La « subvention de compensation », par exemple, ne sera plus accordée aux communes qui ne s'associent pas à d'autres pour la prestation conjointe de services d'éducation.

La flexibilité du système de microrégions est une bonne chose. Les « frontières » peuvent être modifiées par la loi afin de permettre aux municipalités de quitter une microrégion pour se rattacher à une autre limitrophe¹⁴. Par ailleurs, l'Administration centrale fait preuve de souplesse dans l'application des mécanismes d'incitation décrits plus haut. Les associations ne sont pas obligées d'englober toutes les communes d'une microrégion pour pouvoir bénéficier des incitations et la prestation conjointe de services publics peut même être à cheval sur les frontières de la microrégion.

Le sentiment général est que ces dispositifs encouragent effectivement à adopter une échelle d'activité plus efficace. Pratiquement toutes les microrégions assurent maintenant la prestation conjointe de services publics et gèrent au moins trois catégories

de services. C'est dans le secteur de l'éducation que cette formule est la plus courante (tableau 3.5). Le gouvernement mène actuellement des études de cas sur les microrégions. Particulièrement révélatrice est l'expérience du partenariat infrarégional polyvalent de la vallée de *Koppány*, qui montre que les gains dans le réseau tout entier peuvent être fort appréciables du point de vue des économies de dépenses¹⁵. Les dépenses d'enseignement des collectivités locales par classe auraient diminué de 30 % en moyenne suite à la création de l'association de communes et les coûts administratifs auraient été réduits de 50 %. Trois écoles ont été fermées sans que cela modifie les niveaux d'instruction des habitants de l'association dans son ensemble.

Tableau 3.5. **Distribution des microrégions par type d'activité**

Février 2007

Objectifs	Nombre de microrégions assurant une prestation conjointe	En pourcentage
Éducation	162	98
Services sociaux institutionnels	21	13
Service social de base	113	68
Service de protection de l'enfance	2	1
Services de base en faveur des enfants	136	82
Bibliobus	77	46
Audit interne	152	92
Nombre total de microrégions assurant une prestation conjointe	165	99
Nombre total de microrégions	166	100

Source : Ministère des Finances.

Même si le système de microrégions semble bien fonctionner, il est possible d'améliorer la gouvernance. Les microrégions sont généralement gérées par le conseil de l'association, composé uniquement des maires des communes participantes. Dans certains cas, cela conduirait à une marginalisation excessive des assemblées municipales. La loi autorise la création d'un organisme distinct – une autorité municipale conjointe – pour superviser les services conjoints. Il en a cependant été créé très peu et leurs pouvoirs ne sont pas précisément définis. La supervision des conseils des associations pourrait être renforcée par des dispositions autorisant toutes les parties prenantes à formuler des observations sur les projets de décisions des conseils. Il faudrait cependant, pour cela, que les parties prenantes locales soient autorisées à accéder aux détails pertinents des travaux des conseils.

Il faudrait réfléchir à des mécanismes supplémentaires d'incitation à la prestation conjointe. L'ajustement de la formule de répartition des impôts pourrait en être un. La République tchèque, par exemple, envisage de modifier sa formule de répartition des impôts afin de récompenser la prestation conjointe (OCDE, 2006c). Il convient toutefois d'évaluer soigneusement les rendements des mécanismes existants et des nouveaux dispositifs. Il peut s'avérer difficile de faire en sorte que les accords de coopération se traduisent par des améliorations concrètes dans la prestation de services et pas seulement par des changements superficiels dans l'organisation, destinés à satisfaire aux critères d'éligibilité. Par ailleurs, les rendements d'un point de vue budgétaire peuvent être limités si les gains d'efficacité apparaissent sous forme d'une meilleure qualité des services plutôt que sous forme de réduction des coûts.

Manque de responsabilité vis-à-vis des habitants et insuffisance de la communication

Pour être efficace et efficiente, une collectivité locale doit non seulement recevoir des incitations de l'Administration centrale mais aussi être surveillée étroitement par la population locale. Des réglementations assurant la transparence des actions et des résultats de l'administration locale et la participation à la prise de décisions peuvent y aider (encadré 3.5). Malheureusement, ces réglementations sont insuffisantes en Hongrie. Elles imposent une seule consultation publique par an; même si presque toutes les communes respectent ce minimum, rares sont celles qui vont au-delà. Il n'y a pas de règles strictes concernant l'organisation de ces audiences publiques, ce qui signifie que l'ordre du jour des réunions peut être fixé de manière à éviter les questions sensibles (Soós, 2003). De plus, les réunions publiques sont souvent l'objet de peu de publicité, ce qui fait que la participation peut être faible. Bien qu'il y ait des discussions bilatérales *ad hoc* entre les municipalités, les responsables des collectivités locales estiment que l'échange d'expériences positives et négatives à l'échelon infranational est trop limité et informel¹⁶.

Il serait utile d'utiliser davantage de valeurs de référence. L'expérience d'un certain nombre de pays de l'OCDE semble indiquer que l'échange d'informations intensifie les pressions concurrentielles sur les autorités infranationales (encadré 3.5). Or, en Hongrie la communication est insuffisante. Il n'existe pas, par exemple, de mesures standardisées concernant les établissements pour personnes âgées ou les résultats scolaires. S'il est vrai qu'il est prévu d'établir des indicateurs, notamment de publier les taux de mortalité corrigés par région, le progrès est lent. Les financements de l'UE peuvent être un moyen d'accélérer ce processus. L'Administration centrale devrait aussi accroître son aide, par exemple en offrant des subventions pour couvrir les coûts initiaux de la participation.

Les collectivités locales réalisent une part notable des marchés publics, et il est donc important d'offrir des cadres juridique et administratif donnant aux petites administrations une flexibilité suffisante tout en évitant les abus. La Hongrie est assez bien placée dans les indicateurs de la politique de marchés publics établis par l'OCDE¹⁷. Elle a été l'un des premiers pays à mettre en place un conseil indépendant des marchés publics, et il existe aussi un organisme indépendant qui s'occupe des appels et des plaintes en la matière (Conseil d'arbitrage pour les marchés publics). Un récent rapport de la Cour des comptes conclut que la plupart des marchés publics locaux respectent les règles des appels d'offres ouverts (Cour des comptes, 2006). Toutefois, le rapport signale aussi que la moitié de ces collectivités locales ne se conforment pas encore à l'obligation d'établir un code de conduite interne. Les pratiques en matière de marchés publics figurent aussi parmi les motifs de plainte des investisseurs étrangers, de même que d'autres aspects de la paperasserie et des procédures administratives (OCDE, 2005b). Bien que le Conseil d'arbitrage pour les marchés publics applique avec plus de vigueur ses pouvoirs de sanction, un suivi plus étroit de ces pratiques s'impose¹⁸.

Fixation des salaires et flexibilité de l'emploi

La fixation des salaires et les conditions d'emploi pour les agents du secteur public sont fortement centralisées. L'Administration centrale impose des limites à l'augmentation des effectifs de salariés permanents à l'échelon infranational et fixe les formules et ajustements de salaires. De ce fait, la plupart des formules de salaires des administrations infranationales tiennent compte des niveaux d'instruction et d'ancienneté autant que des salaires de l'Administration centrale. Sur la période 2002-03, par exemple, la hausse de 50 % des rémunérations dans le secteur public a été décidée à l'échelon central et appliquée à la

Encadré 3.5. **Stratégies nationales d'échange d'informations**

Les pays de l'OCDE prêtent une attention croissante à la stimulation des pressions concurrentielles et à la confrontation des résultats par l'échange d'informations*.

Exemples d'échange d'informations

- L'Australie recueille régulièrement une série complète d'informations et de statistiques sur les services publics (éducation, justice, gestion de l'urgence, santé, services collectifs et logement, par exemple) pour chaque État et collectivité locale, ainsi qu'à l'échelon national.
- Le Danemark, la Norvège et la Turquie rassemblent des statistiques comparatives sur diverses données municipales et les publient en ligne. Les données publiées par le Danemark, par exemple, présentent les conditions sociales, le contexte économique, les données financières locales et des mesures de la production, tels que le nombre d'élèves par enseignant.
- L'Association des communes des Pays-Bas a lancé en 2006 un site web expérimental – *Que fait votre commune?* – afin de permettre aux habitants de comparer les services municipaux. Le site a pour but d'améliorer la transparence, la qualité et l'uniformité de divers services. Un des problèmes rencontrés est que les données disponibles sur l'Internet peuvent être trop techniques pour le grand public.
- Enfin, l'Italie utilise des indicateurs de performance pour renforcer la capacité institutionnelle régionale. La principale caractéristique de ce système, lancé en 1998 dans le cadre de la réforme des politiques de développement régional, est qu'il se fonde sur des indicateurs pour récompenser ou sanctionner les régions.

Difficultés à surmonter

L'efficacité des indicateurs de performance dépend de la fixation d'objectifs mesurables et clairement définis – ce qui est déjà un problème difficile. Le tout est de savoir *qui choisit* les indicateurs. La participation locale est importante pour fonder des engagements, notamment parce que les charges financière et administrative de la collecte de données incombent aux administrations locales. Le pouvoir de l'Administration centrale d'exiger la soumission de données est généralement plus faible dans des cas comme l'Espagne, l'Autriche et le Canada où les administrations régionales jouissent d'un degré élevé d'autonomie. Ce pouvoir est aussi faible lorsqu'une assez forte proportion des transferts de l'Administration centrale prend la forme de subventions non affectées, ce qui est le cas en Hongrie. L'administration nationale peut jouer un rôle constructif en remédiant aux défauts de coopération, par exemple lorsqu'il n'y a pas de présentation type des budgets municipaux, ce qui est également le cas pour la Hongrie. Par ailleurs, la supervision de l'Administration centrale peut être nécessaire pour assurer la validité, la fiabilité et la comparabilité des données. L'Administration centrale peut aussi aider en fixant des normes de présentation des informations au public.

* Cet encadré a été établi à partir de débats qui ont eu lieu lors d'un récent atelier sur l'efficacité des dépenses des administrations infranationales, organisé conjointement par le Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration et la direction du budget du ministère français de l'Économie et des Finances. Pour de plus amples renseignements, voir OCDE (2006), *Workshop Proceedings : The Efficiency of Sub-central Spending*.

plupart des agents des collectivités locales. Seule une faible proportion (moins de 10 %) du total des salariés des collectivités locales est actuellement embauchée en vertu du code de travail général qui s'applique au secteur des entreprises. Il y a eu cependant une légère

progression de la sous-traitance, qui s'est traduite indirectement par un recours accru à des formules de travail plus flexibles.

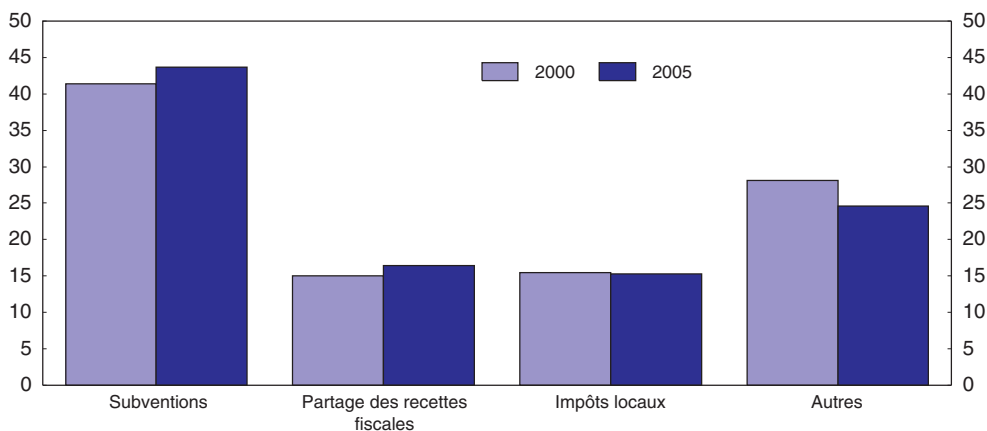
Les administrations infranationales devraient pouvoir déterminer plus librement les contrats de travail de leurs agents et fixer des niveaux de salaires qui tiennent mieux compte des conditions locales. Conformément à l'évolution observée dans les autres pays de l'OCDE, il faudrait réduire le recours aux contrats de travail fixés pour toute la vie et éliminer les obstacles à la mobilité à l'intérieur du secteur public. L'Administration centrale avance dans le domaine des réformes de la rémunération et de la gestion des agents du service civil (voir chapitre 2) et il faudrait adopter des systèmes analogues au niveau des administrations infranationales.

Systèmes de financement pour les collectivités locales

Indépendamment de la structure des affectations de dépenses, les niveaux *de facto* d'autodétermination dans les communes et les départements dépendent du système de financement inter-administrations. La majeure partie des ressources des collectivités locales vont aux communes, qui ont un éventail de responsabilités beaucoup plus étendu que celui des départements. Les principales caractéristiques du système sont les suivantes (graphique 3.3) :

- *Subventions de l'Administration centrale.* Les subventions sont, de loin, la principale source de revenu des collectivités locales. Elles sont aussi l'unique source de recettes des départements et représentent une grande part du financement municipal. Les subventions représentent à peu près 45 % des ressources globales des communes, soit l'équivalent d'environ 6 % du PIB.
- *Partage des recettes fiscales.* Environ 40 % du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont distribués aux communes. Cela représente 15 % des recettes totales des administrations infranationales (environ 2 % du PIB).
- *Impôts locaux.* Les impôts locaux représentent à peu près 15 % des recettes des collectivités locales, avec toutefois une grande disparité de l'une à l'autre. La taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises joue un rôle particulièrement important puisqu'elle

Graphique 3.3. **Recettes des collectivités locales, par catégorie**
% des recettes totales



Source : Ministère des Finances.

représente, au total, environ 80 % de l'ensemble des recettes fiscales locales à l'échelon infranational (voir plus loin).

- *Autres sources de recettes.* Le reste (environ 25 % des recettes totales) provient de divers postes, en particulier les ventes d'actifs, le produit des droits et amendes locaux, et le remboursement des taxes sur la valeur ajoutée (payées sur l'achat d'intrants utilisés pour les services, par exemple)¹⁹.

D'une manière générale, le système de financement est excessivement complexe. Le gouvernement le reconnaît, surtout en ce qui concerne les subventions (voir, par exemple, gouvernement hongrois, 2006b). Ce problème est examiné de façon détaillée dans les paragraphes qui suivent, tout comme l'utilisation d'indicateurs de performance dans le financement, l'affectation du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les taxes locales sur les entreprises et le financement de l'investissement.

Un système de subventions coûteux à administrer

Les principaux transferts sont les subventions dites « normatives », car elles sont calculées sur la base de formules. Environ 40 % de ces transferts vont à l'enseignement primaire. Une grande partie des subventions est non affectée (c'est-à-dire qu'elles alimentent les recettes générales des administrations infranationales). Selon des travaux récents de l'OCDE (Blöchliger et King, 2006), 43 % des transferts totaux de subventions sont non affectés, soit un pourcentage à peu près conforme à la moyenne OCDE (45 %).

Certaines subventions importantes sont toutefois affectées (l'autorité locale doit les utiliser pour l'activité à laquelle elles sont destinées) et assorties d'une obligation d'abondement (l'autorité locale doit contribuer au financement de l'activité). La principale subvention affectée est le transfert de sécurité sociale pour les services de santé, qui est payé directement aux établissements de santé. Le financement supplémentaire alloué à l'éducation (programmes spéciaux pour les enfants Rom, par exemple) et les subventions en faveur des grands projets d'infrastructure sont aussi affectés. C'est le cas, actuellement, pour la quatrième ligne de métro de Budapest.

Un aspect particulièrement préoccupant est le grand nombre de subventions normatives spécifiques. Les systèmes de subventions sont généralement complexes car il faut des subventions spécialement adaptées aux services financés. Le système hongrois se caractérise cependant par une complexité et des coûts administratifs excessifs en raison de la multiplicité des spécificités et des besoins sectoriels. Les nombreuses subventions calculées sur la base d'une formule en sont un exemple : il en existe plus de 200²⁰. La subvention à l'éducation, à elle seule, regroupe une trentaine de subventions normatives, dont chacune est associée à un service obligatoire²¹.

Le gouvernement prend actuellement des mesures pour réduire le nombre de subventions calculées sur la base d'une formule. Le tout dernier Programme de convergence de la Hongrie (gouvernement hongrois, 2006b) contient un engagement à mettre en œuvre des réformes, à commencer par le secteur de l'éducation. À partir de septembre 2007 (début de l'année scolaire), les écoles maternelles et les écoles primaires seront financées à l'aide d'une subvention normative unique au lieu des dix qui existaient jusqu'à présent. Contrairement au système actuel, où la dotation normative est calculée par enfant, la nouvelle formule est fondée sur des paramètres organisationnels en vue d'augmenter le nombre de classes par enseignant et le nombre d'élèves par classe. Le

gouvernement compte que, une fois pleinement mise en œuvre, la subvention uniforme remplacera 70 % de toutes les subventions de l'État dans l'enseignement public.

S'agissant de ces mesures, l'évaluation des bonnes pratiques en matière de gestion des subventions à laquelle l'OCDE procède actuellement (Bergvall et autres, 2006) laisse penser qu'il faudrait envisager d'autres possibilités :

- Réduire encore le nombre de subventions affectées dans le cadre d'une réévaluation générale de la structure de l'« ensemble de base » de services financés par ces subventions. La Suisse, par exemple, a réussi dans une certaine mesure à supprimer les incitations perverses en remplaçant les subventions affectées par des subventions générales. Aux Pays-Bas, une approche plus sélective a été adoptée : les subventions affectées n'ont été remplacées par des subventions non affectées que dans les domaines où les municipalités ne sont pas susceptibles de réduire les services de façon draconienne.
- Simplifier le système d'obligations et de normes minimales. La réduction du nombre de subventions normatives peut être facilitée si les normes détaillées et superflues sont supprimées. Le calcul de la subvention globale non affectée s'en trouve aussi facilité.

Nécessité de mettre en place un financement qui tienne davantage compte des résultats

En matière de prise en compte des résultats obtenus dans les formules utilisées pour le calcul des financements, les choses n'ont guère avancé jusqu'à présent. De fait, les principales subventions privilégient très fortement la composante par habitant et les éléments reflétant les résultats ou la qualité n'ont que peu de poids, voire pas du tout. Les subventions en faveur de l'enseignement secondaire, par exemple, sont toujours calculées principalement en fonction du nombre d'élèves par classe, et il n'est prévu aucune pénalité ni aucune gratification en fonction des résultats obtenus par les élèves aux tests nationaux ou du nombre d'élèves qui réussissent à entrer dans l'enseignement supérieur. Par ailleurs, les autorités de l'Administration centrale, comme le ministère des Finances ou le ministère de l'Intérieur, ne vérifient pas les résultats, ce qui fait que les normes de qualité ne sont pas appliquées, même lorsqu'elles sont inscrites dans les lois sectorielles.

Aux yeux du gouvernement, le programme d'ajustement budgétaire offre la possibilité de subordonner davantage les subventions aux résultats. Depuis 2007, par exemple, le financement des services sociaux locaux fait en sorte que la moitié de la subvention est fonction du respect des normes de prestation. Des incitations analogues, centrées sur la qualité, ont été mises en place dans le secteur de l'éducation, touchant notamment les nombreuses écoles d'art du secondaire.

Les efforts actuellement déployés en vue d'accroître le rôle de la qualité et des résultats dans le calcul du financement des services obligatoires sont à saluer. Cette action est positive car il s'agit de services qui contribuent à la réalisation des objectifs fixés par l'Administration centrale. Cependant, l'utilisation d'indicateurs de qualité reste limitée et il faut s'employer à la généraliser.

Ajuster plus précisément l'affectation du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

La part du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) allouée aux municipalités a diminué et représente aujourd'hui environ 40 % des recettes totales au titre

de l'IRPP. Le mécanisme d'affectation est complexe. Le calcul est basé sur le montant total recouvré deux ans auparavant et il comporte plusieurs composantes :

- *Part revenant en propre à la commune.* Il s'agit de la part allouée en fonction du montant de l'impôt perçu sur le revenu des habitants de la commune (recettes fiscales propres), qui équivaut en 2007 à 8 % du produit total de l'IRPP.
- *Élément de péréquation.* Une autre partie de l'IRPP va à un mécanisme de péréquation. La loi de finances annuelle fixe les moyennes des recettes fiscales par habitant selon plusieurs classes de taille de municipalité (les calculs tiennent compte du produit de l'IRPP ainsi que de la taxe locale sur les entreprises). Les municipalités dont les recettes par habitant sont inférieures à la moyenne pour leur classe de taille reçoivent un complément qui couvre la totalité du déficit. Celles dont les recettes par habitant sont supérieures à la moyenne doivent contribuer au mécanisme de péréquation suivant un barème dans lequel la part de la différence avec la moyenne qui est retenue augmente en fonction de la grandeur de l'écart. Pour 2007, la péréquation coûtera l'équivalent de 8.3 % du produit total de l'IRPP.
- *Composante calculée sur la base d'une formule (normative).* Le reste de la part de l'IRPP qui revient aux municipalités sert à financer intégralement une gamme de services administratifs et à abonder le financement dans certains autres domaines (services sociaux, par exemple). L'affectation se fait selon des formules analogues à celles qui sont utilisées dans le système de subventions. Cette composante est relativement importante : pour le budget 2007, elle représentera 23.7 % du produit total de l'IRPP et, au cours des quinze années passées, elle n'a jamais été inférieure à 20 %.

Il faudrait revoir la composante de l'affectation des recettes de l'IRPP qui est calculée sur la base d'une formule. En premier lieu, le lien entre le financement d'une gamme de services et le produit de l'IRPP est contraire aux principes d'efficience et de flexibilité dans le financement et il doit être rompu. Ce lien signifie, par exemple, une forte exposition du financement alloué à ces activités à des fluctuations qui ne sont sans doute pas liées à la variation du coût ou du résultat. Un moyen d'aller de l'avant serait d'abandonner cette allocation indirecte d'IRPP aux communes et de financer ces services sur les recettes des administrations publiques (comme dans le cas des autres financements calculés sur la base d'une formule pour les municipalités). Une autre solution serait de rediriger la dotation vers les composantes « recettes propres » et « élément de péréquation » et de mettre fin au financement spécifique de ces activités. La nécessité d'une simplification dans ce domaine du financement des communes trouve son écho dans un récent rapport de la Banque mondiale sur le financement des collectivités locales en Europe centrale et orientale (Banque mondiale, 2006)²². De fait, sur les huit pays étudiés, seule la Hongrie a un système à deux niveaux combinant la distribution des recettes selon l'origine et les transferts sous forme de subventions générales.

En second lieu, si le financement calculé sur la base d'une formule est maintenu pour les domaines actuellement financés (en partie, du moins) par l'IRPP, il faudrait revoir les formules utilisées car certaines d'entre elles au moins semblent aller à l'encontre de l'objectif consistant à encourager la prestation conjointe de services. Dans le budget 2007, par exemple, chaque commune de moins de 500 habitants a droit une dotation normative d'IRPP pour les « tâches administratives, communales et du domaine des sports » représentant le double de la dotation attribuée aux municipalités plus importantes, ce qui sape l'objectif de coopération municipale. Le système de subventions allouées

pour la délivrance de documents officiels (passeports, cartes d'identité, plaques d'immatriculation, certificats de naissance, etc.) comporte des mécanismes analogues donnant des signaux contraires à l'objectif²³.

Problèmes de capacité locale de prélèvement fiscal

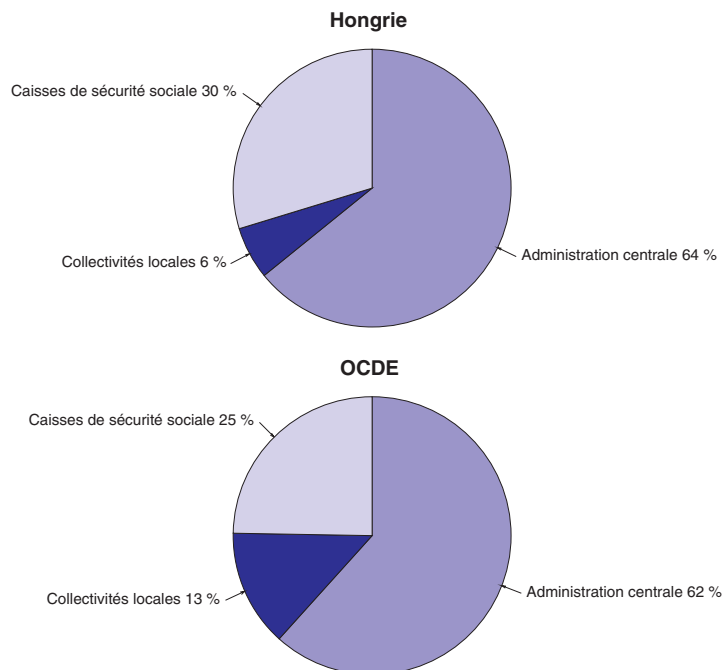
Les recettes fiscales propres des collectivités locales sont bien inférieures à la moyenne de l'échantillon de pays de l'OCDE à structure unitaire (graphique 3.4). En outre, le principal impôt local est la taxe locale sur les entreprises, et non une taxe sur les biens immobiliers (tableau 3.6). La Hongrie a un impôt local sur les biens immobiliers, calculé en fonction de la taille des terrains ou des bâtiments, mais la contribution de cet impôt est négligeable, comme c'est le cas avec la taxe sur le tourisme. Dans le cadre juridique actuel, les autorités locales ont une grande latitude en matière de détermination de leurs impôts locaux²⁴.

La taxe sur les entreprises pose un certain nombre de problèmes :

- Elle érode l'assiette fiscale locale du fait qu'elle est assise sur les actifs mobiliers et intensifie la pression sur la concurrence fiscale. Cela se voit à l'augmentation tendancielle du nombre des communes qui choisissent de fixer le taux de la taxe locale sur les entreprises en dessous du plafond réglementaire de 2 %.
- Cet impôt s'appliquant aux activités des entreprises qui peuvent durer peu de temps – comme la construction – la base d'imposition est variable.

Graphique 3.4. **Impôts, par niveau d'administration**¹

En pourcentage des recettes fiscales totales



1. Estimations pour 2004. Les impôts prélevés au niveau de l'Administration centrale comprennent les taxes supranationales (représentant moins de 0.5 %) prélevées pour le compte de l'Union européenne par ses États membres. Le chiffre pour l'OCDE est une moyenne non pondérée des pays à structure unitaire. Les chiffres ne tiennent pas compte du transfert de recettes de l'Administration centrale aux collectivités locales, qui, dans le cas de la Hongrie, provient en partie de la base d'imposition des collectivités locales.

Source : OCDE (2006), *Statistiques de recettes publiques 1965-2005*.

- Dans la mesure où la disparité régionale de l'assiette de la taxe locale sur les entreprises correspond à celle du patrimoine, la forte dépendance à l'égard de cette taxe aggrave les disparités régionales de revenu. Actuellement, Budapest et les communes environnantes prélèvent la majeure partie de la taxe locale sur les entreprises et, de fait, quatre arrondissements de la capitale représentent à eux seuls 30 % des recettes totales de cette taxe²⁵.
- La base d'imposition est contestable. La taxe étant assise sur le chiffre d'affaires, elle va à l'encontre du principe d'imposition des revenus ou des bénéficiaires. Par ailleurs, la légalité de la taxe locale sur les entreprises au regard des règles de l'Union européenne est contestée²⁶ au motif que la base d'imposition chevauche celle de la taxe sur la valeur ajoutée et, à ce titre, est contraire à un principe de la réglementation fiscale de l'UE selon lequel les pays ne peuvent pas prélever plusieurs impôts sur le chiffre d'affaires. Dans l'attente d'une décision finale, la Cour de justice européenne a néanmoins rendu récemment une décision présentant une certaine analogie avec le cas de la Hongrie, selon laquelle la taxe locale italienne sur le chiffre d'affaires des entreprises est conforme aux réglementations de l'UE²⁷.

Tableau 3.6. **Impôts locaux**

En 2005

Type d'impôt	Nombre de municipalités prélevant l'impôt	Nombre de municipalités prélevant l'impôt en pourcentage du nombre total de municipalités prélevant au moins un impôt	Montant des recettes perçues en pourcentage des recettes locales totales
Taxe sur les constructions	734	23.6	11.2
Taxe sur le foncier non bâti	402	12.9	1.3
Taxe communale sur les personnes physiques	2 190	70.5	2.0
Taxe communale sur les entreprises	703	22.6	0.3
Taxe sur le tourisme	519	16.7	1.3
Taxe locale sur les entreprises	2 639	85.0	84.0
Nombre total de municipalités prélevant au moins un impôt	3 106	100.0	100.0

Source : Ministère des Finances.

Conscient de ces problèmes, en 2005 le gouvernement a annoncé que, dans le calcul de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, les entreprises pourraient déduire intégralement la taxe locale en 2006 et que cette dernière serait complètement supprimée en 2008. Toutefois, seule la première de ces dispositions a été appliquée jusqu'ici, la suppression de la taxe locale sur les entreprises ayant été suspendue dans le cadre des mesures prises par les autorités pour contenir le déficit budgétaire.

Un système centré davantage sur la taxe immobilière locale serait finalement préférable. Les taxes sur les biens immobiliers posent peu de problèmes d'évasion et procurent des recettes relativement stables et prévisibles. De plus, le « principe des avantages » est mieux respecté du fait que la taxe immobilière locale frappe directement les contribuables locaux et qu'il est difficile de s'y soustraire. Un élargissement de la fiscalité immobilière est à l'étude dans le contexte de la réforme du système de recettes locales. La réforme devrait également prévoir la suppression de la taxe locale sur les

entreprises. Dans les propositions, il faudrait prendre en considération les aspects suivants :

- Il faudrait établir des « barèmes de valeur locaux » de façon que le nouvel impôt immobilier soit prélevé sur des valeurs qui reflètent l'évolution des prix du marché. À l'heure actuelle, les biens sont estimés à l'aide de valeurs ponctuelles arbitraires, par exemple le prix du mètre carré et l'emplacement pour les terrains ou, dans le cas des bâtiments, le prix du mètre carré et l'utilisation (local à usage de bureau ou logement). Ces valeurs ont été délibérément fixées à de bas niveaux au début des années 90, lorsque la Hongrie était dépourvue d'un marché immobilier performant, et elles n'ont jamais été ajustées depuis lors.
- Étendre la taxe aux propriétaires de logements. Une assiette plus large permettrait d'aligner plus étroitement la taxe sur l'électorat local, ce qui la rendrait plus conforme au principe des avantages. L'évaluation serait ainsi élargie pour englober les locaux d'habitation. Le cadre nécessaire à cet effet existe déjà en grande partie. La cartographie cadastrale et le registre foncier sont unifiés et tous les terrains et biens immobiliers du pays sont enregistrés. Des problèmes pourraient se poser du fait que, si le système informatique est opérationnel dans les bureaux, le réseau national des registres n'est pas encore connecté. Un programme de cartographie cadastrale numérique est en cours, qui devrait être achevé en 2008, même si l'harmonisation totale des formats de présentation des cartes numériques demandera plus de temps.

Problèmes de financement de l'investissement

Les administrations infranationales hongroises investissent massivement et le développement local est une des principaux piliers de la nouvelle stratégie gouvernementale pour utiliser les financements de l'UE (annexe 3.A2). Les évaluations officielles et celles de la Banque mondiale concluent toutefois que le système est très fragmenté et manque de coordination (gouvernement hongrois, 2006a; Banque mondiale, 2000). Si le processus d'affectation des ressources stimule la concurrence entre les municipalités, le financement des investissements locaux impose des coûts administratifs élevés et nécessite l'établissement de priorités locales qui ne sont pas toujours bien définies.

Face à ces problèmes, le tout dernier Plan de développement de la Hongrie (gouvernement hongrois, 2006a) énonce des objectifs locaux plus clairs et introduit de nouvelles méthodes de gestion des financements. Les activités d'investissement porteront non seulement sur le développement des infrastructures physiques traditionnelles (routes et voies ferrées, par exemple) mais aussi sur la mise en valeur des ressources et compétences humaines locales (éducation et formation, par exemple). Dans le domaine des transports, l'intention est d'élargir le champ d'investissement au-delà de la construction d'autoroutes, pour investir davantage dans les réseaux routiers locaux, l'idée étant que, en favorisant la mobilité de la main-d'œuvre locale, cela renforcera l'employabilité. Les décideurs locaux devront soumettre des stratégies de développement fondées davantage sur la coopération et sur des liens étroits entre les collectivités locales, les milieux d'affaires et des institutions locales telles que les universités. D'après le Plan de développement, plusieurs grandes villes serviront de « plaques tournantes » du développement²⁸.

Afin d'améliorer la coordination, l'affectation des financements de l'UE deviendra plus centralisée. Jusqu'à présent, les programmes étaient divisés entre les ministères dépensiers. Dans la nouvelle stratégie, le rôle des ministères consistera plutôt à servir à la fois d'intermédiaires à la fois au cours des phases de planification et en tant que responsables de l'exécution des programmes. Sinon, les décisions de financement seront prises à l'échelon central.

Notes

1. On trouvera des examens antérieurs de la structure de gouvernance de la Hongrie dans Wetzel et Papp (2003), OCDE (2001a), OCDE (2001b) et Banque mondiale (2000).
2. Sutherland et autres (2005). Établi principalement à partir des réponses fournies à un questionnaire, ce document donne un tableau détaillé des règles budgétaires que les administrations infranationales doivent respecter dans un certain nombre de pays de l'OCDE.
3. La règle que s'est imposée la ville de Budapest concernant l'utilisation de l'excédent courant est en vigueur depuis 1995 et il y a eu des excédents de dépenses courantes depuis lors. Pour 2006, l'écart entre les recettes courantes et les dépenses courantes de Budapest s'est établi à 13 %, et il est prévu de le porter à 20 % avant 2010.
4. En Finlande, par exemple, un système de subventions a provoqué des fusions de communes. Au Danemark, le nombre de communes a été réduit de façon spectaculaire à partir de janvier 2007, revenant de 271 à 98, avec une population moyenne de 55 000 habitants, contre 20 000 auparavant. Les 14 départements ont été fusionnés en cinq régions responsables des services de santé (OCDE, 2006a). Il convient de noter, toutefois, qu'au Danemark les communes jouissent d'une protection constitutionnelle bien moins étendue qu'en Hongrie.
5. On trouvera une analyse plus poussée du rôle des départements dans Vigvåri (2002), Fekete et autres (2002) et Pálné Kovács (2005).
6. La question a été soulevée initialement par la Banque mondiale (2000). Péteri (2006) laisse entendre que le pouvoir des ministères dépensiers a peut-être conduit à l'octroi de subventions locales moins « objectives », reflétant essentiellement le contrôle des lois sectorielles par les ministères puissants.
7. La suppression d'un établissement d'enseignement public dépend, par exemple, d'une consultation entre le personnel de l'établissement, le conseil de l'établissement, les parents d'élèves et les représentants des élèves, toutes les catégories d'intervenants ayant un droit de veto.
8. La loi autorise les collectivités locales à sous-traiter les activités de leurs hôpitaux mais cela n'arrive pas très souvent. Dans ce cas, l'hôpital devient une entreprise privée et ses agents ne sont plus des salariés de la fonction publique.
9. Il convient de considérer ces estimations avec prudence car les communes plus importantes offrent généralement plus de services, de sorte que la dépense moyenne par habitant est plus élevée. On trouvera des études récentes sur les économies d'échelles dans Fox et Gurley (2006) et Lotz (2006).
10. En dehors de Budapest et des plus grandes villes, les communes de Hongrie ne comptent que 1 258 habitants en moyenne. Il y a 1 020 communes de moins de 500 habitants et 1 700 communes de moins de 1 000 habitants. Un certain nombre d'études ont fait valoir que, même si les fusions et la prestation conjointe de services peuvent permettre de tirer parti des économies d'échelle, ces solutions ne sont pas sans inconvénients. En France, par exemple, où la prestation conjointe de services est très courante, des craintes ont été émises au sujet d'un risque de défaut de contrôle démocratique du fait que les organismes conjoints ne sont pas élus par la population et sont souvent perçus comme manquant de transparence (Le Saout, 1998). Les citoyens peuvent donc finalement n'avoir guère d'influence sur les services locaux. Cependant, ces vues concernent peu les pays, comme la Hongrie, où les habitants des petites communes n'ont guère voix au chapitre dans les affaires locales (voir plus loin).
11. Avant la transition, il y avait 1 500 communes et Budapest, qui compte non moins de 23 arrondissements, était bien plus centralisée qu'à présent.
12. Les communes ne peuvent transférer que les tâches qui leur ont été assignées en 1990 dans le cadre de la décentralisation. Au cours des quinze années écoulées, de nombreux établissements

d'enseignement secondaire ainsi qu'un certain nombre d'hôpitaux sont ainsi passés des communes aux départements. Par ailleurs, les autorités municipales ont le droit de prendre le contrôle d'un service fourni par le département dès lors qu'il peut être prouvé que, depuis au moins quatre ans, ce service est utilisé principalement par les résidents locaux.

13. La prestation conjointe est prévue par la Loi sur les collectivités locales qui autorise l'établissement de partenariats intercommunaux sur une base volontaire. L'adhésion à une association de fourniture conjointe nécessite l'approbation d'une majorité qualifiée du conseil local et la loi n'impose pas d'obligations particulières en ce qui concerne les secteurs que l'association couvrira.
14. Les frontières peuvent notamment être modifiées tous les quatre ans, dans les 6 mois suivant l'élection générale des collectivités locales. Au cours de cette période, les administrations locales peuvent choisir de se joindre à une microrégion adjacente si elles considèrent que cela améliorera les services publics pour les habitants.
15. Les informations au sujet du partenariat de la vallée de Koppány ont été communiquées au Secrétariat de l'OCDE par le ministère des Collectivités locales et du Développement régional.
16. L'on s'attendrait à ce que les habitants de petites communes profitent de la proximité pour s'adresser à leurs dirigeants locaux. Dans la pratique, du moins en Hongrie, cela ne semble pas constituer un gros avantage. De fait, les données d'une enquête révèlent que les entretiens de vive voix entre les représentants locaux et les habitants sont moins fréquents que dans les communes plus importantes. En outre, à la différence de leurs homologues de plus grande taille, les petites communes ne peuvent pas bénéficier d'autres mécanismes de surveillance (concurrence plus forte entre partis politiques, associations de résidents locaux et couverture médiatique, par exemple). Voir Soos (2002 et 2003) pour l'examen des résultats d'une enquête sur la participation des habitants en Hongrie.
17. Pour une évaluation détaillée de la position de la Hongrie au regard des indicateurs de l'action gouvernementale de l'OCDE dans le domaine des marchés publics, voir OCDE, 2005b; Gjersem et autres, 2004.
18. Au début de 2007, par exemple, le Conseil d'arbitrage pour les marchés publics a sanctionné le XXIII^e arrondissement de Budapest pour n'avoir pas publié d'appel d'offres pour la rénovation de ses bâtiments. Les travaux de rénovation ont été réalisés par la même entreprise, qui, pour la seule année 2005, s'était vu attribuer 34 projets distincts de marchés publics. Dans son exposé des motifs, le Conseil d'arbitrage a réaffirmé que, selon la loi, les conseils locaux doivent publier des appels d'offres pour tout projet dont le coût est estimé à plus de 10 millions HUF. Le montant de l'amende s'est élevé à environ 6½ pour cent du coût total des 34 projets de rénovation.
19. Ces recettes de TVA doivent être initialement payées à l'administration fiscale nationale, ce qui fait que ce poste figure aussi dans la partie dépenses du bilan des collectivités locales.
20. Cinquante subventions normatives « seulement » sont présentées dans une annexe spéciale jointe au projet de budget. Voir Fox (2004) pour de plus amples détails sur cette question.
21. Comme exemple des difficultés que le système peut créer dans la pratique, Fox (2004) expose le cas d'une école qui devait suivre 23 valeurs normatives. Les dotations normatives pour l'enseignement primaire étant fonction du nombre moyen d'élèves par jour, il faut tenir les comptes au jour le jour. De plus, comme l'année scolaire est à cheval sur deux exercices budgétaires, les écoles et les collectivités locales sont obligées de se conformer à deux séries différentes de définitions et de valeurs normatives au cours de la même année scolaire.
22. Le rapport de la Banque mondiale conclut notamment que la Hongrie est, parmi les huit pays examinés (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie) celui qui a le système le plus complexe. La Lituanie, par exemple, qui a le système le plus simple dans la région, selon l'étude de la Banque mondiale, fixe comme objectif un niveau défini de péréquation à l'aide d'un seul paramètre. Plus précisément, le produit de l'IRPP est distribué entièrement en fonction de l'origine, les communes riches ayant ensuite l'obligation de partager une partie de leurs recettes avec les communes pauvres. Voir Banque mondiale (2006, p. 68).
23. Dans ce cas, la Loi de finances pour 2007 stipule que la subvention est évaluée à 513 HUF par document traité (à peu près l'équivalent de 2 euros), mais elle exige en même temps que la valeur totale des subventions ne soit pas inférieure à 6 millions HUF, soit un financement pour 12 000 documents. Il semble peu probable que les communes ne comptant que quelques centaines d'habitants aient besoin de délivrer une telle quantité de documents.
24. Le cadre institutionnel est défini par la Loi sur les impôts locaux, en vertu de laquelle l'Administration centrale fixe le plafond mais non le plancher des impôts locaux. De ce fait, les

- collectivités locales ont le droit mais non l'obligation de mettre en place certains impôts (OCDE, 2006e).
25. Il convient de noter que la taxe locale sur les entreprises n'est pas soumise à la péréquation horizontale.
 26. La mairie de Budapest a reçu 79 plaintes au printemps 2006. Bon nombre de ces plaintes émanaient de grandes entreprises telles que l'opérateur de gaz allemand E.ON, la chaîne de supermarchés française Auchan, la plus grande banque de Hongrie (OTP) et, plus récemment, le groupe de téléphone mobile Vodafone et le groupe médical Innomed Medical. Certaines entreprises ont poursuivi les autorités fiscales devant les tribunaux nationaux pour obtenir le remboursement de leurs paiements passés.
 27. Il est cependant difficile de déterminer dans quelle mesure cette résolution crée un précédent, étant donné qu'il y a aussi des différences entre les deux taxes. La taxe locale italienne sur les entreprises, par exemple, tient compte aussi des variations de la valeur des actifs, alors qu'en Hongrie elle est assise uniquement sur le chiffre d'affaires. Ces différences pourraient conduire à une décision différente. En avril 2007, répondant à une demande d'opinion d'expert émanant de la Cour européenne de justice, la Commission européenne a estimé que la taxe locale sur les entreprises ne contrevient pas à la règle de l'UE selon laquelle il ne peut être prélevé plus d'un impôt sur le chiffre d'affaires.
 28. Győr et ses environs, par exemple, qui constituent le centre de l'industrie automobile en Hongrie, axeront leurs activités sur l'ingénierie et les énergies renouvelables. Miskolc, où de nombreuses entreprises chimiques sont déjà implantées, servira de pôle de R-D dans le domaine des nanotechnologies et des énergies de remplacement.

Bibliographie

- Banque mondiale (2000), « Hungary, Modernising the Subnational Government System », *World Bank Discussion Papers*, n° 417, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2006), *Current issues in Fiscal Reform in Central Europe and the Baltic States*, Banque mondiale, Bureau de Varsovie.
- Bergvall, D., C. Charbit, D.J. Kraan et O. Merk (2006), « Intergovernmental transfers and decentralised public spending », *OECD Journal of Budgeting*, vol. 5, n° 4, OCDE, Paris.
- Blöchliger, H. et D. King (2006), « Fiscal autonomy of sub-central governments », *OECD Journal of Budgeting*, vol. 5, n° 4, OCDE, Paris.
- Dusek, T. (2006), « Regional income differences in Hungary », document présenté lors du 46^e Congrès de l'European Regional Science Association.
- Fekete, É.G., M. Lados, E. Pfeil et Z. Szoboszlai (2002), « Size of Local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary », P. Swianiewicz (éd.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Initiative pour la réforme des collectivités locales et des services publics, Budapest.
- Fox, W.F. (2004), « Intergovernmental Finance: Summary and Evaluation », Kopányi, M., D. Wetzel et S. El Daher (éd.), *Intergovernmental Finance in Hungary*, publication conjointe de la Banque mondiale et de l'Open Society Institute, Budapest.
- Fox, W.F. et T. Gurley (2006), « Will consolidation improve sub-national governments? », *World Bank Policy Research Working Papers* 3913, Banque mondiale, Washington, DC.
- Gjersem, C., P. Hemmings et A. Reindl, (2004), « Product market competition and economic performance in Hungary », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 381, OCDE, Paris.
- Gouvernement hongrois (2006a), *The New Hungary Development Plan 2007-13*, Budapest.
- Gouvernement hongrois (2006b), *Convergence Programme of Hungary 2006-10*, Budapest.
- Hegedüs, J. (2002), « Decentralisation and structural adjustment in Hungary », document présenté à la 2^e Conférence internationale sur la décentralisation, Metropolitan Research Institute, Manille.
- Kopányi, M. et D. Wetzel (2004), « Hungary's macroeconomic and Sub-national Context », Kopányi, M., D. Wetzel et S. El Daher (éd.), *Intergovernmental Finance in Hungary*, publication conjointe de la Banque mondiale et de l'Open Society Institute, Budapest.

- Ladner, A. et R. Steiner (2003), « Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Konvergenz oder divergenz? », *Swiss Political Science Review* 9(1), 233-259.
- Le Saout, R. (1998), *Les enjeux de l'intercommunalité*, La Documentation française, Paris.
- Lotz, J. (2006), « Municipal amalgamations and economies of scale », projet de document pour l'Atelier de l'OCDE sur l'efficacité des dépenses publiques infranationales, mai, OCDE, Paris.
- OCDE (2001a), *Examens territoriaux de l'OCDE : Hongrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001b), *Finances publiques dans les administrations infranationales : Hongrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Hungary : Phase 2, Report on the application of the convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), *Fiscal equalisation in OECD Countries*, document non publié, OCDE, Paris.
- OCDE (2006e), *Budgeting in Hungary*, OCDE, Paris.
- Pálné Kovács, I. (2004), « The Legal and regulatory Framework of Fiscal Decentralisation », Kopányi M., Wetzel, D., et S. El Daher (éd.), *Intergovernmental Finance in Hungary*, publication conjointe de la Banque mondiale et de l'Open Society Institute, Budapest.
- Pálné Kovács, I. (2005), « Shaping regional governance in Hungary », document présenté lors de l'Atelier Open Days, Bruxelles.
- Péteri, G. (2006), « Decentralisation under fiscal pressure, local government finances in Hungary », Z. Sevic (éd.), *Local government finance in Central and Eastern European Transitional Countries*, à paraître, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni.
- Solé-Ollé, A. et N. Bosch (2003), « On the Relationship between Local Authority Size and Expenditure: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain », G. Färber et N. Otter (éd.), *Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe*, Speyerer Forschungsberichte, n° 232, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer am Rhein.
- Soòs, G. (2002), *Local Government reforms and the Capacity for Local Governance in Hungary*, Centre de recherche Tocqueville, Budapest.
- Soòs, G. (2003), *Local Participation and Participatory Institutions*, Centre de recherche Tocqueville, Budapest.
- Cour des comptes (2006), *Rapport sur les activités de la Cour des comptes de la Hongrie en 2005*, Budapest, mai.
- Sutherland, D., R. Price et I. Joumard (2005), « Fiscal rules for sub-central governments: design and impact », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 465, OCDE, Paris.
- Szalai, Á., F. Zay, M. Hógye, I. Barati et Á. Berczik (2002), *Local Government Budgeting in Hungary*, Initiative pour la réforme des collectivités locales et des services publics, Budapest.
- Temesi, I., (2000), « Local Government in Hungary », T. Horváth (éd.), *Decentralisation: Experiments and Reforms*, Initiative pour la réforme des collectivités locales et des services publics, Budapest.
- Temesi, I. (2003), « Transfer of Municipal Property in Hungary », G. Péteri (éd.), *From Usage to Ownership, Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe*, Initiative pour la réforme des collectivités locales et des services publics, Budapest.
- Wetzel, D. et A. Papp (2003), « Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary », J. Rodden et autres (éd.), *Fiscal Decentralisation and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press, Cambridge, MA.

ANNEXE 3.A1

Les règles d'équilibre budgétaire des comptes municipaux

Les administrations infranationales sont tenues par la loi de soumettre un budget en équilibre. Il existe en outre une « subvention de compensation » qui soulage immédiatement les municipalités en proie à des difficultés financières temporaires en raison d'événements imprévisibles.

De surcroît, des réglementations strictes limitent le niveau d'endettement autorisé des administrations infranationales. Le service annuel de la dette est plafonné aux « recettes propres corrigées », à savoir 70 % des recettes de source propre (compte non tenu des transferts provenant d'autres sources) après déduction du montant des exigibilités à court terme. Le cadre légal impose des limites aux actifs et aux sources de revenu qui peuvent servir de nantissements et de garanties de prêts.

La faillite municipale est soumise à une législation spéciale aux termes de laquelle le créancier ou la collectivité locale peut engager une procédure de faillite chaque fois que l'échéance d'une dette est dépassée de 60 jours ou plus (Banque mondiale, 2006). Les affaires de faillite sont examinées par un tribunal qui peut :

- Ordonner l'ouverture de procédures de règlement de la dette et désigner un mandataire financier; ou
- estimer que la collectivité locale peut satisfaire à ses obligations en utilisant les flux de trésorerie et actifs existants et fixer les conditions de remboursement.

La législation a un rôle essentiellement dissuasif et a été assez rarement utilisée jusqu'à présent. Depuis la fin des années 90, il y a eu onze cas de faillite municipale approuvés par décision du tribunal. Neuf ont abouti à un accord de règlement de la dette à l'amiable entre les parties. Dans deux cas, le tribunal a suivi la recommandation du mandataire financier et ordonné la liquidation des actifs. Il est intéressant de noter que les procédures n'ont jamais été engagées par les créanciers. Toutes ont été lancées par les administrations locales elles-mêmes, pour la plupart de petites communes de moins de 5 000 habitants.

ANNEXE 3.A2

Transferts de l'UE aux municipalités hongroises dans le budget 2007-13

Dans le budget 2007-13 de l'UE, les principales ressources destinées aux collectivités locales sont les fonds structurels et le fonds de cohésion, qui totalisent 22.4 milliards EUR (à peu près l'équivalent de 25 % du PIB en 2006). Ces financements sont alloués comme suit :

- Programmes opérationnels thématiques (16.2 milliards EUR) couvrant notamment les transports, la mise en valeur du capital humain, l'environnement et l'énergie. Ces programmes sont financés à la fois par les fonds structurels et par le fonds de cohésion, auxquels s'ajoutent des contributions nationales.
- Programmes opérationnels régionaux (5.2 milliards EUR), finançant directement le développement local. Seuls les fonds structurels de l'UE (plus des contributions nationales) sont utilisés dans ce cas.
- Réserves et fonds pour l'assistance technique et la coopération territoriale européenne (0.9 milliard EUR au total).

Les communes sont autorisées à demander des programmes opérationnels aussi bien thématiques que régionaux. Tandis que le financement des projets prioritaires est décidé de façon plus centralisée, les autres projets financés par les fonds structurels sont adjugés dans le cadre de procédures d'appels d'offres ouverts. Pour les projets faisant l'objet d'appels d'offres ouverts, la collectivité locale est en concurrence non seulement avec les autres communes mais aussi avec des organisations non gouvernementales (universités, associations civiles ou entreprises privées, par exemple).

Il est difficile de prédire le montant des fonds de développement de l'UE qui sera finalement alloué aux municipalités, principalement en raison de la longueur de la période budgétaire et des incertitudes entourant les résultats des procédures d'adjudication. Les communes ont reçu environ un quart des fonds structurels du budget 2004-06 de l'UE. Cependant, ce montant sera probablement plus élevé au cours de la nouvelle période budgétaire car les municipalités ont maintenant accumulé davantage d'expérience en matière de procédures de demande et de plus grandes possibilités s'ouvrent du fait de l'accent mis sur les programmes opérationnels régionaux. Les agents du ministère des Finances prévoient que les municipalités auront droit à 30 % de l'ensemble des fonds structurels et à 50 % de l'ensemble des fonds de cohésion disponibles, soit à peu près l'équivalent de 12 % du PIB en 2006.

Les contributions nationales comprennent un abondement obligatoire (« cofinancement ») des financements de l'UE à hauteur de 15 % (soit près de 4 milliards EUR sur la période de sept ans). En outre, dans certains cas, des fonds additionnels sont requis pour financer intégralement les projets (« ressources propres du bénéficiaire »). Le rôle que les municipalités joueront dans le cofinancement n'est pas encore précisé, mais il est probable qu'une part au moins aussi importante du cofinancement sera fournie par l'Administration centrale. Pour les « ressources propres », un fonds est en place depuis 2004 afin d'aider les communes et microrégions défavorisées. Les municipalités faisant des demandes conjointes peuvent aussi avoir droit à une aide provenant de ce fonds. Pour 2007, 10.1 milliards HUF ont été alloués à ce fonds.

Chapitre 4

Augmenter le taux d'emploi : mieux concilier vie professionnelle et vie familiale

En Hongrie, la politique familiale consiste surtout à offrir aux femmes de généreuses possibilités de congé pour s'occuper de leurs enfants. Or, non seulement ce système contribue à la faiblesse du taux d'emploi, mais il encourage un éloignement prolongé du marché du travail, a été largement sans effet sur le taux de natalité et s'avère assez coûteux à administrer. Ce chapitre examine comment l'action des pouvoirs publics pourrait se recentrer sur la réconciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Il passe en revue les raisons qui expliquent l'insuffisance de l'offre de services d'accueil des enfants par les collectivités locales et formule des recommandations en faveur d'une plus forte intervention de l'État de manière à améliorer cette offre. Il préconise en outre des réformes du système complexe de prestations familiales en espèces et de congés rémunérés.

En Hongrie, la politique familiale doit relever de sérieux défis pour mieux concilier vie professionnelle et vie familiale. Le système actuel est surtout centré sur de généreuses offres de congé parental permettant aux femmes de s'occuper de leurs enfants à temps plein. Comme le souligne le chapitre 1, du point de vue de l'accroissement du taux d'emploi cet aspect est moins crucial que les problèmes de la retraite anticipée et de l'invalidité. En revanche, les retraits prolongés du marché du travail que ce système favorise ont des répercussions négatives sur la carrière professionnelle des femmes. En outre, ses effets positifs revendiqués sur le taux de fécondité sont contestables, et il entraîne des dépenses publiques relativement élevées. Le présent chapitre analyse d'abord l'évolution de la taille et de la composition des familles, puis passe en revue les différentes formes d'aides financières et d'avantages en nature. Enfin, il présente une évaluation de la politique actuelle et formule des recommandations détaillées sur les réformes qui pourraient être apportées au système (résumées dans l'encadré 4.1).

Encadré 4.1. Principales recommandations sur la politique familiale

Le tout premier obstacle à une meilleure conciliation du travail et de la vie de famille réside dans l'insuffisance de l'offre de services d'accueil de la petite enfance, due notamment à des externalités sur le plan de la valorisation du capital humain et de la cohésion sociale. Il convient d'envisager les mesures suivantes :

- Suivi permanent des besoins. L'impact des modifications apportées à la réglementation des prestations doit être surveillé de près et, si nécessaire, amplifié par des mesures supplémentaires. S'agissant de la souplesse des services, il convient de poursuivre les objectifs fixés par le programme du gouvernement, *Nouvelle Hongrie*. À cet égard, les mesures envisagées en faveur de l'allongement des heures d'ouverture des structures d'accueil de l'enfance semblent particulièrement prometteuses.
- Réduction de la participation des municipalités aux coûts. De nouvelles hausses de la dotation de l'État pour ces services pourraient être envisagées, à condition que des économies puissent être réalisées par ailleurs – par exemple en réduisant les prestations familiales en espèces. Les restrictions relatives aux frais à la charge des parents pourraient en outre être assouplies.
- Modification des modalités de financement. Un système d'attribution aux parents de chèques-services utilisables pour régler les services de garde d'enfants (remplaçant éventuellement les prestations en espèces) pourrait être une solution pour développer l'offre et permettre aux aides financières de mieux répondre aux choix des parents.

Une évaluation du système de prestations familiales en espèces et des congés conduit à penser qu'il faudrait envisager des réformes renfermant les éléments suivants :

- Suppression de la prestation universelle pour le troisième enfant et refonte des prestations versées pour les enfants en bas âge. Quelles que soient les mesures spécifiques envisagées, il faudra revoir à la baisse les possibilités de congé de longue durée et comprimer les dépenses afin de permettre le financement des services de garde d'enfants. Ces réformes pourraient être en partie compensées par une hausse du taux de remplacement (voire un relèvement du plafond) des prestations d'assurance couvrant le congé normal de maternité. Un allongement du congé de paternité devrait par ailleurs être envisagé.

Encadré 4.1. Principales recommandations sur la politique familiale (suite)

- Nouvelle simplification du système. Trois mécanismes pourraient être supprimés sans que cela ait de répercussions significatives sur le « filet de sécurité » universel ou ciblé du dispositif. La composante en espèces de l'« aide sociale pour enfant » fait double emploi avec les nouvelles allocations complémentaires. Par ailleurs, la prime de naissance et l'abattement fiscal pour le troisième enfant constituent une aide financière relativement modeste qui pourrait être intégrée à une autre prestation, les allocations familiales par exemple.
- Élimination des pièges de dépendance aux transferts sociaux. Une modification du barème d'équivalence utilisé pour calculer les allocations complémentaires devrait être envisagée. En outre, on pourrait envisager un allongement de la période pendant laquelle il est possible de continuer à percevoir une partie de ces allocations complémentaires, ou l'introduction de crédits d'impôt sur les revenus salariaux

Des travaux complémentaires sont nécessaires pour identifier et lever les obstacles à la création d'emplois offrant des horaires et une flexibilité qui conviennent aux parents actifs. De nouvelles réformes élargissant l'éventail de choix des salariés du secteur public donneraient une impulsion salutaire dans ce domaine. En outre, lorsqu'il sera possible de procéder à des réductions d'impôts, la reprise de la suppression progressive de la cotisation forfaitaire d'assurance-maladie versée par les employeurs devra être placée au rang des priorités.

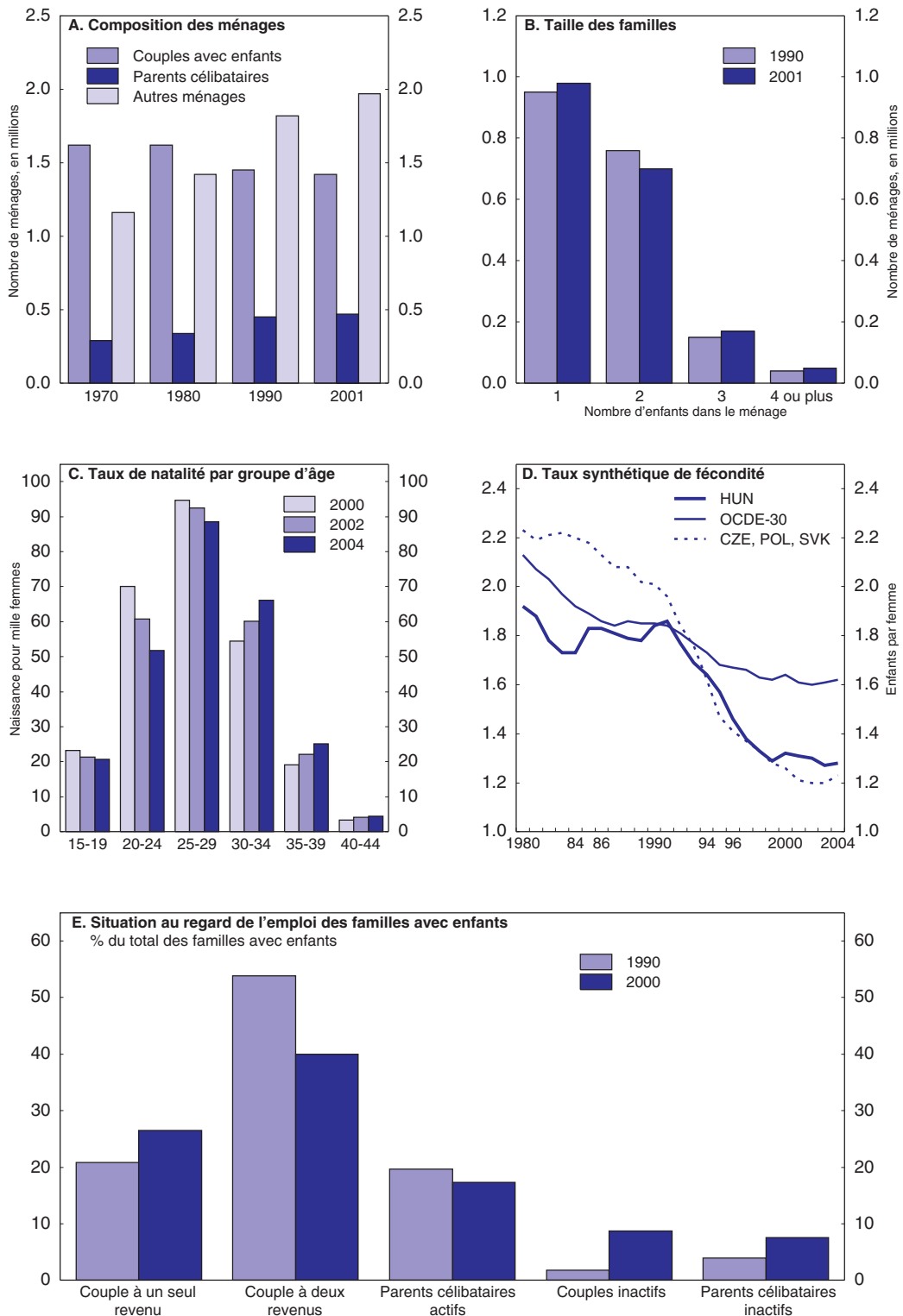
Les familles en Hongrie : quelques données de base

La politique familiale touche une large part de la population : les ménages avec enfants représentent environ la moitié des 4 millions de ménages que compte la Hongrie (graphique 4.1). De surcroît, si le nombre des ménages sans enfants augmente, bien souvent la politique de la famille les concerne quand même, soit du fait de liens familiaux soit parce qu'ils ont l'intention d'avoir des enfants plus tard. Comme partout ailleurs, les familles monoparentales sont aujourd'hui relativement répandues. De fait, elles représentent un quart environ des ménages avec enfants.

La tendance à retarder la naissance du premier enfant se maintient. Ainsi, comme le montre le graphique 4.1, même après 2000 le taux de natalité a considérablement évolué dans certaines tranches d'âge. Chez les femmes âgées de 20 à 24 ans il a nettement baissé entre 2000 et 2004, tandis que chez les femmes de 30 à 34 ans et de 35 à 39 ans il a augmenté. Ce phénomène est dû pour une large part à une tendance à retarder la naissance du premier enfant (processus de report), qui constitue le facteur principal de la chute de l'indice synthétique de fécondité (graphique 4.1). Même si on s'attend à une remontée du taux de fécondité dans les années qui viennent, le processus de report se poursuivant, le rythme de cette reprise est difficile à prévoir et l'« état stable » finalement atteint risque d'être inférieur aux taux de fécondité observés avant le début du phénomène de report. Tout d'abord, le report de la première naissance augmente le risque de ne pas avoir d'enfants. Ensuite, les tendances observées reflètent probablement plus qu'un simple report; de plus en plus de femmes souhaitent de ne pas avoir d'enfants, ou en tout cas moins que les précédentes générations¹.

L'évolution de la fécondité influe sur la taille des familles. Si l'on compare les résultats des recensements de 1990 et 2001, on constate une augmentation du nombre de ménages avec un enfant et une diminution de ceux avec deux enfants (graphique 4.1). Cela s'explique en partie par le fait qu'un nombre croissant de femmes, par choix ou du fait des

Graphique 4.1. **Caractéristiques principales des familles en Hongrie¹**



1. L'indice synthétique de fécondité est le nombre hypothétique d'enfants auxquels une femme donnerait naissance au cours de sa période de fécondité (de 15 à 49 ans), estimé à partir des taux de fécondité par âge de l'année considérée. Dans l'hypothèse de flux migratoires nuls et de taux de mortalité inchangés, un indice synthétique de fécondité de 2.1 assure la stabilité de la population. Les indices régionaux sont des moyennes des indices nationaux.

Source : Office central de statistique de la Hongrie; OCDE, *Panorama de la société* 2006.

circonstances, n'ont qu'un enfant. Cependant, ces tendances peuvent être temporaires et correspondre à un changement des taux de fécondité dû par exemple au phénomène de report. Le nombre de ménages avec trois enfants est assez faible : moins de 20 000, contre 170 000 avec un ou deux enfants. Il se peut que la légère augmentation du nombre de ménages avec trois enfants visible sur le graphique 4.1 soit l'effet de différentes mesures d'incitation au troisième enfant.

Sur le plan du travail, les couples bi-actifs constituent le modèle le plus courant – ils représentent environ 40 % des ménages avec enfants (graphique 4.1). Toutefois cette part a régressé depuis les années 90, avec la montée de couples à un seul apporteur de revenu, de couples inactifs et de parents isolés. Cela s'explique en grande partie par l'évolution de l'économie. Comme on l'a vu au chapitre 1, la restructuration de l'industrie dans les années 90 s'est soldée par des taux élevés de chômage structurel (et de faibles taux d'emploi). Ce phénomène s'est répercuté sur le nombre d'apporteurs de revenu par famille et a contribué à diminuer l'offre de main d'œuvre féminine. D'ailleurs, des analyses économétriques ont montré que le taux d'activité féminine était largement influencé par les taux de chômage locaux (Scharle, 2007).

Principales caractéristiques des prestations familiales

En Hongrie les prestations familiales peuvent être classées comme suit : les aides financières à long terme, les aides financières complémentaires pour la petite enfance et les aides non financières. On trouvera dans l'annexe 4.A1 la description détaillée de ces dispositifs et dans l'annexe 4.A2 des scénarios illustrant le fonctionnement du système de prestations monétaires.

Aides financières à long terme

L'essentiel de l'aide universelle à long terme est constitué par les allocations familiales. Les allocations par enfant augmentent avec le nombre d'enfants (jusqu'au troisième) et sont majorées pour les parents isolés. À partir de janvier 2006, l'aide financière à long terme s'est accrue par le biais des allocations familiales. Les allocations par enfant ont augmenté, tandis que le treizième mois d'allocations familiales a été supprimé, les crédits d'impôt réduits (il n'en subsiste que pour le troisième enfant) et l'aide sociale mensuelle pour enfant, soumise à conditions de ressources, a été ramenée à deux versements semestriels modestes. Ces changements avaient plus pour but de simplifier le système que de modifier le montant total de l'aide aux familles (voir l'annexe 4.A3).

Mis en place en juin 2006, un système de complément social versé au titre du « minimum social garanti », *Rendszeres szociális segély*, constitue désormais la principale aide ciblée sur les ménages à bas revenu (qu'ils aient ou non des enfants). Cette prestation complémentaire couvre la différence entre le revenu déclaré et le minimum social garanti, qui est un multiple de la pension minimale basé sur la taille de la famille (voir l'annexe 4.A1). Le demandeur doit être sans emploi et en règle générale il doit accepter de participer à certaines mesures d'activation pour avoir droit à la prestation². Avant la mise en place de ce système, le filet de sécurité était plus fragmenté : les parents percevaient des versements de la sécurité sociale, de l'aide sociale pour enfant (qui, comme on l'a vu, a été réduite), plus les autres prestations universelles auxquelles la famille pouvait avoir droit.

Les dispositifs d'aide au logement constituent implicitement une aide aux familles car le critère de ressources pour leur attribution est fonction de la taille du ménage. Ils sont

gérés par les autorités locales sous la forme de versements en espèces ou de logements gratuits ou fortement subventionnés.

Aides financières complémentaires pour la prime enfance

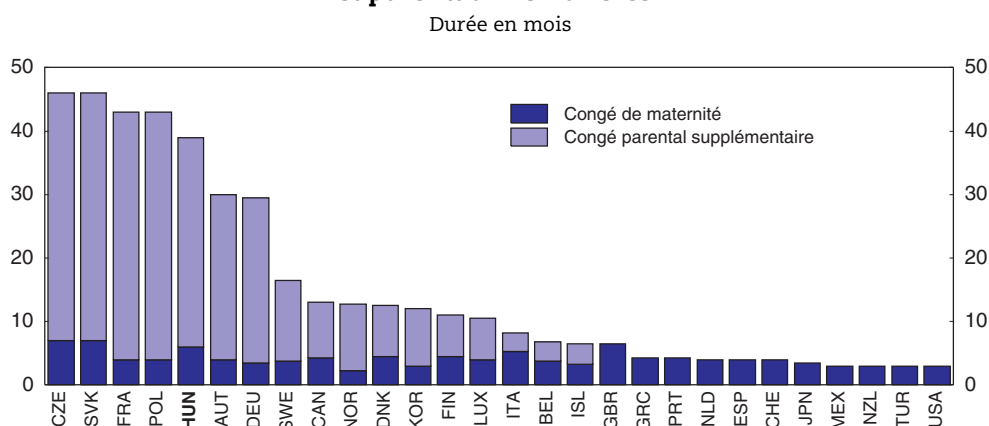
À la naissance de chaque enfant, tous les parents reçoivent une prime de naissance qui est toutefois relativement faible par rapport aux autres prestations. Une allocation de garde d'enfant (régime GYES) est accessible à toutes les familles ayant des enfants âgés de moins de trois ans et peut être prolongée pour le troisième enfant au titre d'un régime complémentaire (GYET). Les femmes bénéficiant d'une assurance sociale peuvent prétendre à des prestations plus généreuses au titre de deux autres régimes : le TGYAS, prestation fonction du salaire versée tout au long du congé de maternité et le GYED, autre prestation fonction du salaire qui peut durer jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant.

Un heureux changement potentiellement important a été apporté au régime GYES. À compter du début de l'année 2006, les femmes ont pu en bénéficier tout en travaillant à plein-temps à condition que leur enfant ait atteint l'âge d'un an. Auparavant, elles n'étaient pas autorisées à travailler plus de vingt heures par semaine pour pouvoir prétendre à cette allocation. Étant donné le faible nombre d'emplois à temps partiel sur le marché hongrois, l'ancien dispositif était probablement peu utilisé. Il est donc possible que l'assouplissement des règles entraîne une hausse significative du nombre de femmes choisissant de travailler alors qu'elles ont des enfants en bas âge. Cependant, la plupart des spécialistes estiment qu'il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de ce changement.

Aides non financières

Les possibilités de congé sont généreuses. Le congé de maternité est de six mois. Cela étant, le régime GYES donne obligatoirement droit à un congé et les personnes qui prétendent à l'allocation GYED y ont aussi droit (cependant, les personnes qui prétendent à l'allocation GYET pour le troisième enfant perdent le droit de retourner chez leur ancien employeur). Dans la plupart des cas, ces allocations sont demandées par la mère ; elles étendent donc le congé de maternité à trois ans par enfant, ce qui est long par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 4.2).

Les services publics d'accueil ne proposent qu'un nombre limité de places pour les enfants en bas âge. Les communes sont tenues par la loi de fournir ces services. Cette obligation peut être remplie grâce à des crèches (*bölcsöde*), des centres d'accueil de jour recevant un petit nombre d'enfants, des services de garde à domicile sur une base individuelle, ou dans certains cas un système intégré comprenant une crèche et une maternelle. Depuis le début des années 90, le nombre de places disponibles dans les services d'accueil gérés ou financés par les pouvoirs publics a considérablement baissé. Ainsi, selon un récent rapport de l'OCDE, 4 % seulement des enfants de un à deux ans sont inscrits dans une crèche ou un centre d'accueil de jour (2006). Les coûts de gestion des crèches et des autres services d'accueil des enfants en bas âge sont en partie couverts par des subventions de l'État et par les recettes des tickets repas payés par les parents, dont les prix sont réglementés. À partir de trois ans, les services d'accueil et d'éducation de la petite enfance reçoivent tous les enfants. Entre trois et cinq ans, les enfants sont accueillis dans une école maternelle (*óvoda*), moyennant là aussi des frais limités pour les parents. La loi stipule que les enfants doivent aller au moins un an à l'école maternelle, mais la plupart des enfants y font un séjour complet de trois ans.

Graphique 4.2. **Comparaison internationale de la durée des congés de maternité et parentaux rémunérés¹**

1. Congé rémunéré avec protection de l'emploi pour les parents salariés. Le congé de maternité est destiné aux femmes dans la période précédant et/ou suivant l'accouchement (ou l'adoption dans certains pays). Le congé parental prolonge les congés de maternité et de paternité.

Source : OCDE, Base de données sur la famille.

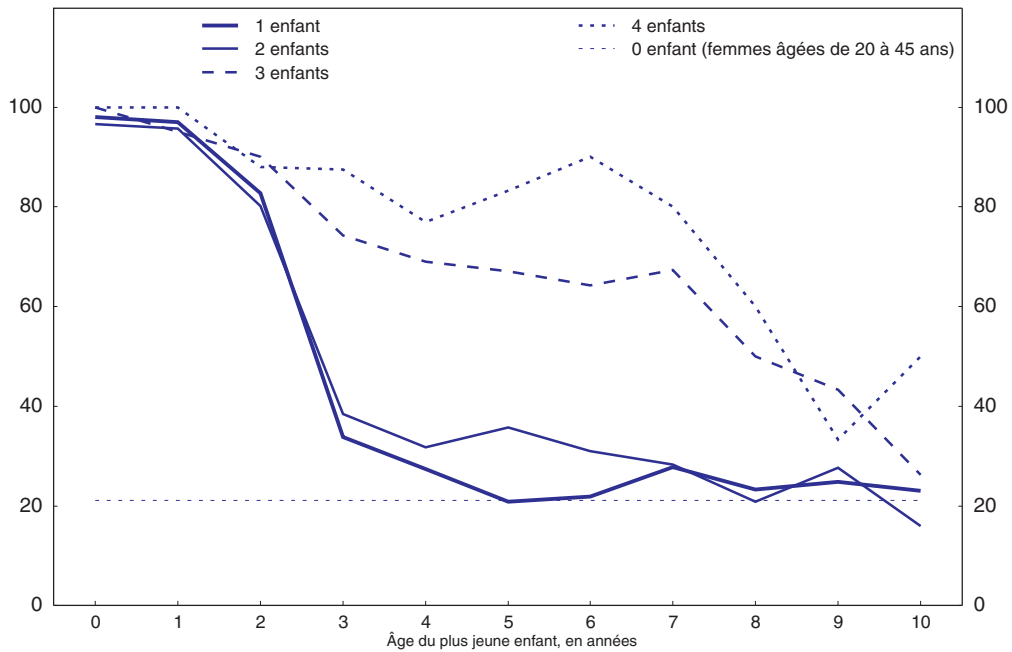
Les familles à bas revenu peuvent prétendre à plusieurs aides sous condition de ressources, par exemple la gratuité des repas dans les crèches et les écoles maternelles, dans les écoles primaires et dans les collèges, la gratuité des livres scolaires et la subvention aux frais de déplacement. Les familles peuvent également obtenir une aide pour couvrir les frais de subsistance des enfants poursuivant des études supérieures.

La politique doit s'employer davantage à concilier vie professionnelle et vie familiale

Les possibilités de congés de longue durée, conjuguées aux prestations en espèces et à l'insuffisance des structures d'accueil des enfants, influent sur la décision des mères de prendre ou reprendre, ou non, un emploi, et à quel moment³. Bien qu'on ne dispose pas de données spécifiques concernant le parcours professionnel des femmes avec enfants, les faits parlent d'eux-mêmes. Les données d'enquête sur la population active montrent que le taux d'inactivité chez les femmes est supérieur à 80 % lorsqu'elles ont au moins un enfant de moins de trois ans (voir le graphique 4.3)⁴. De plus, étant donné qu'environ 40 % des intervalles entre les naissances sont inférieurs à trois ans et que la plupart des femmes décident d'avoir deux enfants, en Hongrie les congés durent souvent beaucoup plus que trois ans⁵.

Cette approche de la politique familiale pose plusieurs problèmes. Il y a de grandes chances que le nombre relativement limité de places dans les services de garde d'enfants traduise une faiblesse de l'offre et non de la demande, ce qui veut dire que certains parents se voient en fait refuser la possibilité de travailler lorsqu'ils ont de jeunes enfants. D'un point de vue économique, une très longue absence du marché du travail réduit les perspectives de salaire et de carrière pour les femmes, ce qui implique au niveau global un affaiblissement du taux d'emploi et de la valorisation du capital humain⁶. De plus, la mise œuvre de cette politique coûte cher. La dépense que représentent les prestations monétaires est relativement élevée par comparaison avec les pays nordiques, et bien supérieure à celle de pays comparables comme la République tchèque ou la Slovaquie (graphique 4.4). Compte tenu de l'impérieuse nécessité d'améliorer le rapport coût-

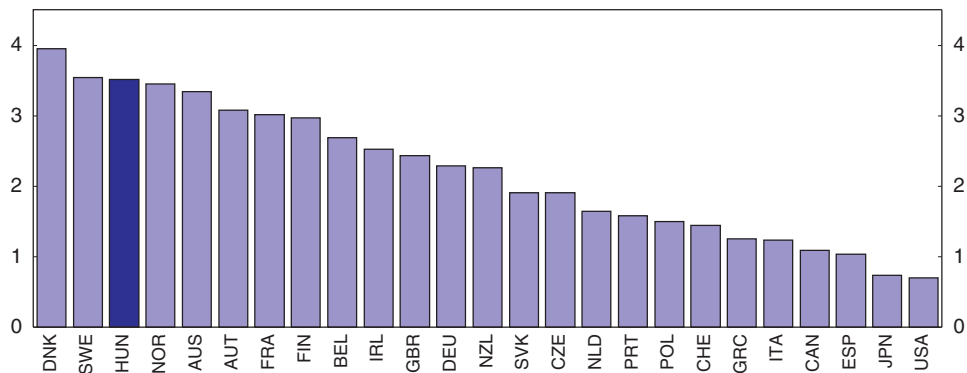
Graphique 4.3. **Taux d'inactivité des mères selon le nombre d'enfants**¹
Pourcentage



1. Taux d'inactivité = 100 x (1 - rapport emploi/population). Calculs à partir des données de l'enquête sur la population active pour le 2^e trimestre 2005 réalisée par l'Office central de statistique.

Source : Ministère des Finances.

Graphique 4.4. **Comparaison internationale des dépenses consacrées à la famille**¹
% du PIB



1. Dépenses 2003 incluant les allocations familiales, les congés parentaux et les services d'aide familiale.

Source : OCDE (2006), Base de données des dépenses sociales.

efficacité dans tous les secteurs de dépenses publiques afin de réduire les déficits publics, un examen attentif de cet important poste de dépense s'impose de toute façon.

L'argument invoqué pour justifier les congés prolongés et les prestations en espèces est que cela encourage les femmes à avoir des enfants, contribuant ainsi à relever le faible taux de fécondité de la Hongrie. Or, il est douteux que cette stratégie soit très efficace. D'après les courbes de fécondité du graphique 4.1, l'impact de ces politiques sur le taux de natalité a, au mieux, été négligeable; il semble que les facteurs qui pèsent sur la fécondité dans les pays d'Europe orientale soient les mêmes et dépassent le cadre des politiques

nationales. Les données économétriques montrent d'ailleurs que l'incidence sur la fécondité des prestations monétaires et allocations de congé parental est relativement réduite et dépend aussi d'autres volets de la politique familiale tels que les dispositifs d'accueil des jeunes enfants (encadré 4.2). De plus, l'impact positif que peuvent avoir des systèmes généreux de congés et d'allocations sur la fécondité faiblit probablement avec le temps car le coût d'opportunité d'une interruption d'activité augmente à mesure que progressent l'éducation et le potentiel de gains.

Il importe de mettre beaucoup plus l'accent sur les moyens d'aider les parents à concilier vie professionnelle et vie familiale. Les possibilités de garde des enfants doivent être flexibles et pouvoir répondre en temps réel aux variations de la demande en termes de volume, comme de type de services. En outre, un système d'incitations approprié doit être en place pour encourager les parents à travailler, et dans ce contexte il y a lieu de revoir les éléments essentiels du soutien à la famille, à savoir les congés et les prestations familiales monétaires. Enfin, il importe de lever les obstacles à la création d'emplois à temps partiel et aux autres formes de travail qui permettent de concilier vie professionnelle et vie familiale; plus généralement, les employeurs doivent être incités à créer un environnement de travail compatible avec la vie familiale. Les sections qui suivent font le point des mesures récemment adoptées dans ce sens et suggèrent des mesures complémentaires.

Encadré 4.2. **Étude récente des déterminants de la fécondité**

Des données internationales rassemblées par d'Addio et Marco Mira d'Ercole (2005) sur les déterminants de la fécondité soulignent que les prestations financières aux familles n'ont pas forcément un effet significatif sur la décision des femmes d'avoir des enfants. Cela tient en partie à la présence de facteurs plus puissants tels que la disponibilité de places dans des structures d'accueil des enfants. En somme, une politique d'ensemble équilibrée s'avère moins coûteuse et plus efficace qu'une série de mesures disjointes. D'autre part, cette étude montre que d'autres forces plus puissantes agissent sur les taux de fécondité, en particulier les niveaux d'instruction de plus en plus élevés des femmes, qui s'accompagnent d'emplois plus attractifs et de meilleures perspectives de carrière, et ont fait chuter les taux de natalité. En témoigne une étude de Gal et Gabos (2005) qui présente des régressions de séries chronologiques sur des données hongroises expliquant l'évolution de l'indice synthétique de fécondité au cours des décennies passées : le coefficient relatif aux taux d'emploi des femmes est le plus élevé parmi les variables explicatives. À l'inverse, le coefficient des prestations familiales, quoique statistiquement significatif, est relativement faible. Cette étude souligne aussi la possibilité de connexions causales plus complexes que celles qu'impliquent les régressions. Ainsi, les auteurs estiment qu'il y a peut-être un lien de causalité inverse entre les taux de fécondité et les taux d'emploi des femmes.

Apporter des réponses souples pour l'accueil public des jeunes enfants

Le recours très limité aux structures publiques d'accueil des jeunes enfants est vraisemblablement dû en partie à la faiblesse de la demande. Le fait d'avoir rendu relativement attrayante l'option de rester à la maison pour s'occuper d'enfants en bas âge a, en effet, probablement réduit cette demande. Cependant, divers facteurs font penser que l'offre est réellement insuffisante. Plusieurs arguments vont dans ce sens. Il se peut qu'il y ait des parasitages du fait que les communes se verraient dans l'obligation d'accueillir des

enfants de communes voisines. De même, il peut y avoir des externalités négatives si les retombées de ces services en termes d'éducation et de cohésion sociale ne profitent pas à la collectivité locale. Par ailleurs, il se peut que la démocratie locale ne fonctionne pas très efficacement à cet égard, de sorte que la demande des électeurs en matière de structures d'accueil de la petite enfance n'est pas correctement prise en compte par les responsables locaux. Concernant l'insuffisance de l'offre, le faible nombre de places disponibles, notamment dans les zones rurales, est criant. Ainsi, on ne compte que 50 structures d'accueil pour la multitude de petites communes⁷, et les listes d'attente sont longues.

Non seulement cette carence limite les possibilités pour les familles de conjuguer vie professionnelle et vie familiale, mais elle contribue à la marginalisation sociale, particulièrement de la population Rom. On estime que le manque d'accès aux structures d'accueil pour les enfants de milieux défavorisés contribue à l'émergence de problèmes ultérieurs comme la non-fréquentation de la maternelle. Globalement, on peut s'attendre à des retombées très positives de toutes les mesures susceptibles d'améliorer la réponse des municipalités aux besoins en structures d'accueil de la petite enfance et aux variations des types de services demandés.

L'État a déjà intensifié la pression sur les communes pour qu'elles mettent en place des services d'accueil. Un règlement paru en 2005 fait obligation aux communes de plus de 10 000 habitants de mettre en place des crèches (*bölcsöde*). Les moyens financiers ont en outre été revus à la hausse, les dotations de l'État aux collectivités locales pour les services d'accueil ayant été fortement augmentées⁸. Le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi estime néanmoins qu'elles ne couvrent encore que 50 % des coûts de fonctionnement de ces services. Selon un récent rapport de l'OCDE, les frais de cantine sont supportés par les familles à hauteur de 10 à 15 % des coûts totaux, ce qui laisse 35 à 40 % des coûts à la charge des collectivités locales (OCDE, 2006).

L'État devrait poursuivre son effort de réglementation et d'incitation à la mise en place de services d'accueil des jeunes enfants. Les réformes devraient privilégier les aspects suivants :

- Un suivi constant des besoins en prestations. L'impact des modifications apportées à la réglementation doit être surveillé et, si nécessaire, renforcé par de nouvelles mesures visant à accroître l'offre. En ce qui concerne la flexibilité des services fournis, un nombre croissant de structures d'accueil s'organisent semble-t-il pour répondre, sur la base du volontariat, à divers types de besoins en matière d'horaires. Cela étant, les objectifs fixés par le programme du gouvernement (gouvernement hongrois, 2006) en vue d'encourager une plus grande flexibilité demandent à être poursuivis. Le projet visant à encourager l'allongement des horaires d'ouverture des structures d'accueil semble particulièrement intéressant.
- Une réduction de la contribution financière des communes. Une participation plus importante de l'État à ces services pourrait être envisagée à condition que des économies puissent être réalisées ailleurs – par exemple en réduisant les allocations familiales (voir ci-dessous). Les restrictions sur la participation demandée aux parents pourraient également être assouplies. Le prix demandé pour les repas est en général d'environ 6 000 HUF par mois, ce qui est peu comparé à d'autres pays. Ce prix représente seulement 5 % environ du salaire d'un ouvrier moyen alors que dans la plupart des pays membres de l'OCDE il correspond à 10 % environ de ce revenu et même à plus de 20 % dans certains (Immervoll et Barber, 2005). Si ces prix étaient libérés, le système de

dérogations actuel (ou similaire) devrait évidemment être maintenu afin d'assurer l'accès pour les ménages à bas revenu.

- De façon plus radicale, un système de chèques-services pourrait être envisagé. Actuellement, la concurrence et la diversité des services d'accueil de la petite enfance sont insuffisantes car les subventions sont versées soit directement soit à des prestataires choisis par la collectivité locale et les prix sont régulés. Un système dans lequel les parents reçoivent des chèques-service (éventuellement à la place d'une allocation) pourrait être une solution pour l'offre et permettre une répartition des ressources de l'État plus conforme aux besoins des parents.

Améliorer le système d'aides financières et de congés rémunérés

Le gouvernement hongrois estime que le système de congés parentaux de longue durée et les prestations monétaires associées reflètent des choix sociétaux en faveur de la prise en charge des enfants par la famille et il ne prévoit donc pas de modifications significatives. Cependant, étant donné le niveau élevé des dépenses en prestations, les répercussions négatives des interruptions d'activité prolongées sur la carrière professionnelle des femmes et l'impact contestable du dispositif sur le taux de fécondité, des réformes devraient être envisagées. Plus précisément, il convient d'explorer les possibilités de réduire la durée des congés et les prestations et de consacrer les économies ainsi réalisées à une extension des services d'accueil de la petite enfance. Un large éventail de solutions pourrait être envisagé pour la réforme du système, mais les éléments communs suivants devraient être pris en compte :

- La suppression de l'allocation GYET. S'agissant de la garde des enfants, cette allocation est superflue car elle n'intervient que lorsque les enfants ont atteint l'âge d'aller à la maternelle. Si l'aide financière qu'elle représente est importante, elle peut être remplacée par une majoration de l'allocation familiale attribuée par enfant.
- Une réforme en profondeur des allocations GYES et GYED. Actuellement, l'allocation GYED est purement une indemnité de « femme au foyer » qui n'est attribuée que si l'intéressée ne travaille pas – elle n'y a pas droit si elle fait garder son enfant. L'allocation GYES ne pose pas ce genre de problème depuis la nouvelle législation qui autorise les femmes à travailler tout en percevant l'allocation. Mais celle-ci est versée sans distinction, que la mère ait ou non un coût d'opportunité à s'occuper de son enfant à temps complet. Une solution serait de mettre en place les chèques-services cités plus haut.
- Quelles que soient les modifications envisagées, les possibilités de congé de longue durée devraient être réduites et des économies recherchées afin de pouvoir augmenter les moyens financiers consacrés aux services d'accueil des jeunes enfants. Si l'on se réfère au graphique 4.2, une durée maximum de 12 mois pour l'ensemble congé-maternité et congé-paternité, par exemple, alignerait la Hongrie sur un certain nombre d'autres pays membres de l'OCDE. L'avantage de limiter à un an, voire moins, les droits à congé rémunéré est que les congés risquent moins de s'enchaîner.

Ces mesures impliquent un changement radical du montant des allocations et de la durée des congés rémunérés. En effet, si toutes les extensions de congé étaient supprimées, la Hongrie, au lieu d'avoir un système de congé parmi les plus longs, aurait

l'un des plus courts La réforme pourrait donc englober quelques mesures compensatoires. Deux voies sont notamment envisageables :

- Relever le taux de remplacement (et peut-être le plafond) de l'allocation qui couvre le congé maternité normal (TGYAS).
- Allonger le congé de paternité. Les pères (et grands-parents) peuvent prétendre à l'allocation GYES ou GYED (et aux congés qui y sont attachés) à la place de la mère, ce qui permet une plus grande flexibilité dans l'organisation familiale. Or, le congé paternité autorisé pendant les premiers mois qui suivent la naissance de l'enfant est relativement limité (cinq jours dans les deux mois qui suivent la naissance). Certains pays membres de l'OCDE, pour aider les familles à concilier obligations professionnelles et familiales, ont allongé le congé de paternité. Ainsi la Belgique, le Danemark et la Finlande autorisent 2 à 3 semaines de congé de paternité, tandis qu'en Norvège et en Suède ce congé atteint 6 semaines (OCDE, 2006).

Briser le cercle vicieux des transferts sociaux

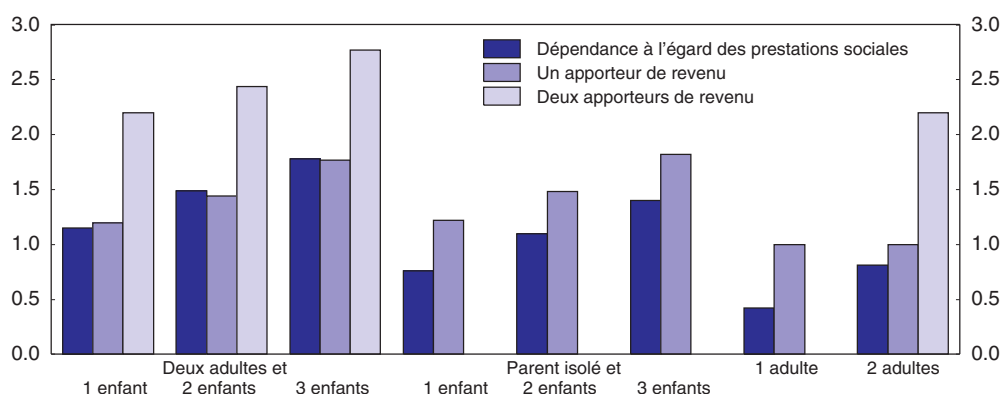
Comme on l'a vu précédemment, le faible taux d'emploi de la Hongrie signifie qu'une minorité appréciable de ménages dépend entièrement des prestations sociales. Le nouveau système d'aide sociale assure un revenu plus stable grâce à des versements complémentaires, mais il n'élimine pas, et a peut-être aggravé, le piège de la dépendance à l'égard des transferts sociaux. Le système comporte quelques dispositions destinées à éviter que la protection sociale rende le travail financièrement peu attrayant. Dans le cas où une personne vivant dans un ménage qui dépend des transferts sociaux trouve un travail, le ménage continue à percevoir 50 % du versement complémentaire pendant les trois premiers mois, puis 25 % les trois mois suivants. Au bout de six mois, ce versement est intégralement annulé. Mais bien que cela soit préférable à un retrait immédiat de 100 % de la prestation, il est peu probable que cette disposition ait beaucoup d'influence sur les familles, compte tenu de ce que pourra leur rapporter à plus long terme un retour à l'emploi.

Les résultats de simulations montrent qu'il existe en effet peu d'incitations au travail si l'on considère la situation à plus long terme, d'autant plus que les ménages qui dépendent des transferts sociaux ne sont susceptibles d'accéder qu'à des emplois à bas salaire. Ceci est illustré par le graphique 4.5, qui présente les revenus des ménages dans trois configurations : une où personne ne travaille, une où une personne travaille au salaire minimum, et une troisième où deux personnes travaillent au salaire minimum. En ce qui concerne les prestations familiales, les calculs incluent uniquement les allocations familiales; en d'autres termes, le scénario correspond à la situation où les enfants sont entrés à l'école maternelle, de sorte que les parents sont susceptibles d'envisager une recherche d'emploi. Comme on peut le remarquer, c'est dans le cas où un seul parent travaille qu'il est le plus difficile de sortir de la trappe à inactivité; le revenu familial est alors quasiment le même que lorsqu'aucun parent ne travaille.

Le problème de la trappe à inactivité peut être attaqué sur deux fronts :

- Modification du système de pondération utilisé pour calculer « la garantie d'aide sociale ». Les coefficients de pondération utilisés dans le barème d'équivalence sont plus élevés que ceux utilisés dans d'autres pays membres de l'OCDE. Le coefficient de 0.9 à partir du deuxième adulte dans un ménage est plus élevé qu'ailleurs, de même que les coefficients de 0.8 pour chacun des deux premiers enfants et 0.7 à partir du troisième (encadré 4.3).

Graphique 4.5. **Le problème de la trappe à inactivité**
Revenu familial en multiple du salaire net minimum



Note : Les scénarios supposent que les apporteurs de revenu perçoivent le salaire minimum. Les calculs prennent en compte le revenu familial minimum garanti dans le système de versements complémentaires.

Source : Calculs de l'OCDE.

Encadré 4.3. **Le débat autour des barèmes d'équivalence en Europe orientale**

Les barèmes d'équivalence utilisés par les pays d'Europe orientale pour le calcul de prestations sociales comme les versements d'aide complémentaires en Hongrie tendent à appliquer des coefficients plus élevés que dans d'autres pays membres de l'OCDE. Par exemple, les comparaisons internationales des niveaux de vie et de la pauvreté utilisent généralement « l'échelle d'équivalence OCDE modifiée » qui accorde un poids de seulement 0.5 aux autres membres de la famille. La raison pour laquelle les coefficients utilisés en Europe orientale sont élevés est en partie historique; les barèmes de pondération relativement généreux étaient caractéristiques des régimes socialistes antérieurs aux années 90, et soit le manque d'attention à ce problème soit des obstacles politiques à une réduction des coefficients ont empêché de modifier le dispositif. D'un autre côté, des raisons techniques peuvent faire que des coefficients plus élevés conviennent pour les pays d'Europe orientale :

- ❖ Les taux élevés de propriété du logement impliquent que les différences de coefficients dans les barèmes d'équivalence pour les membres de la famille devraient être plus faibles qu'ailleurs. La pleine propriété du logement (c'est-à-dire sans emprunts en cours) est courante, même parmi les ménages à faible revenu. Aussi les frais de logement n'apparaissent-ils généralement pas dans les dépenses de subsistance des ménages. Le logement étant une source majeure d'économies d'échelle, les différences de coefficients entre les membres de la famille devraient être plus faibles que dans les pays où les ménages à bas revenu paient des loyers ou remboursent des prêts au logement. Cependant, ceci implique également que la générosité des transferts sociaux doit être plus faible dans les pays d'Europe orientale qu'ailleurs, du fait que les coûts du logement n'ont pas à être couverts.
- ❖ Le PIB par habitant relativement bas des pays d'Europe orientale signifie que les ménages consacrent une plus faible part de leurs revenus aux biens de consommation durables et une part plus importante à des postes comme l'alimentation, où les économies d'échelle sont plus réduites. Cela implique encore une fois que les écarts entre coefficients des barèmes d'équivalence doivent être relativement réduits. Mais cela implique également que ces écarts se creusent au fil du temps, à mesure que ces pays rattrapent les niveaux de vie et les modes de consommation rencontrés ailleurs.

- Extension de la période permettant le maintien d'une partie des versements complémentaires lorsqu'un individu trouve du travail. De manière plus radicale, des crédits d'impôt sur le revenu d'activité pourraient être introduits afin d'augmenter les gains pour les ménages à un apporteur de revenu.

En dehors du problème du cercle vicieux de la protection sociale, le nouveau système de versements complémentaires pourrait bien souffrir de problèmes de ciblage, de sorte que cette question doit être examinée avec attention et traitée de façon adéquate. Certains responsables politiques hongrois doutent de l'utilité des allocations soumises à conditions, en général à cause du faible taux de réponse des ménages réellement dans le besoin et des possibilités d'abus du fait que les salaires sont sous-déclarés et que certaines formes de revenus en nature ne le sont pas du tout. Il semblerait que ces problèmes soient amplifiés par l'insuffisance de structures administratives de contrôle des ressources.

Il semblerait également qu'il existe des problèmes de ciblage des aides au logement. Une étude du ministère des Finances montre que de nombreuses personnes réellement dans le besoin n'ont pas accès à l'aide au logement tandis que des ménages relativement aisés comptent parmi les principaux bénéficiaires (Benedek et autres 2006). Heureusement, les montants en jeu ne sont pas importants, de sorte qu'au plan budgétaire le gaspillage n'est pas significatif et que le comportement des ménages n'est probablement pas modifié. Néanmoins, cette question devrait figurer sur la liste des priorités pour la réforme de la protection sociale.

Les différentes exonérations de frais de scolarité sur critères de ressources peuvent aggraver le piège de la protection sociale en réduisant un peu plus l'écart entre le revenu familial effectif intégralement constitué de transferts sociaux et le revenu effectif lorsqu'un ou deux parents travaillent. Toutefois, il y a eu récemment une extension considérable de ces exonérations, ce qui devrait atténuer le problème. Pour l'année scolaire 2006-07, le ministère de l'Éducation a élargi l'accès aux manuels scolaires gratuits et plus de la moitié des élèves devraient en bénéficier. L'accès gratuit ou à prix réduit à la cantine a également été élargi.

Possibilités de simplifications supplémentaires

Avec huit dispositifs d'aide financière à court et à long terme, le système d'allocations mériterait d'être encore simplifié. En fait, trois de ces dispositifs pourraient être supprimés sans répercussions significatives sur les volets universel ou ciblé du filet de sécurité.

- Avec l'introduction de la garantie d'aide sociale en juin 2006, la composante monétaire du dispositif « de soutien social à l'enfant » est désormais effectivement superflue. De toute manière, il a été réduit à des versements semestriels relativement modestes.
- La prime de naissance n'apporte qu'une faible contribution au montant total de l'aide financière. Dans ces conditions, elle introduit un « bruit » indésirable dans la politique familiale, et pourrait être intégrée à l'une des autres prestations, l'allocation familiale par exemple.
- L'allègement fiscal pour le troisième enfant à charge, le seul ayant subsisté après les modifications de janvier 2006, pourrait également être supprimé. Si nécessaire, sa suppression pourrait être compensée par une revalorisation des allocations familiales.

Encourager la création d'emplois et de cadres d'activité compatibles avec la vie familiale

Les autorités ont appliqué récemment, ou envisagent, une série de mesures actives qui ont pour but d'encourager les employeurs à embaucher des parents actifs et à instaurer des cadres de travail compatibles avec la vie familiale. Plus particulièrement, dans le cadre du programme d'insertion *Start Plus*, à compter de juillet 2007 d'importants allègements de cotisations sociales seront accordés aux employeurs pour l'embauche de parents qui perçoivent la prestation GYES, ou dont la prestation GYES, GYED ou GYET est récemment venue à expiration. Parmi les initiatives précédentes on peut citer la création d'un prix annuel (*Prix du lieu de travail propice à la vie familiale*) décerné aux entreprises et institutions qui mettent en œuvre des mesures remarquables pour concilier le travail et la vie familiale, et la mise au point d'un manuel sur la création de postes de travail compatibles avec la vie familiale, dans le cadre d'un projet financé par l'UE. De nouvelles recherches sur les bonnes pratiques sont en cours. En outre, une partie des Fonds structurels de l'UE est utilisée pour soutenir la formation et d'autres services qui aident les femmes à revenir sur le marché du travail ou à créer des entreprises, mais aussi pour diffuser des informations sur la création d'environnements de travail propices à la vie familiale⁹.

En sa qualité d'employeur, le gouvernement s'efforce de promouvoir des modalités de travail compatibles avec les obligations familiales, en instaurant des dispositions qui permettent aux employés de l'Administration centrale de travailler à domicile. De nouvelles réformes offrant une plus grande souplesse de choix aux salariés du secteur public permettraient non seulement de toucher un grand nombre de travailleurs mais aussi d'ouvrir la voie à des modifications du régime de travail dans d'autres secteurs.

Indépendamment des mesures actives, les autorités devraient s'employer à supprimer les obstacles susceptibles d'empêcher la création d'emplois plus compatibles avec la garde des enfants. En Hongrie, le marché des emplois à temps partiel ou d'autres emplois atypiques est restreint¹⁰. Cela tient peut-être à ce que, du fait des possibilités de congé, ce type d'emplois a jusqu'à maintenant été peu demandé. Par ailleurs, on estime que la cotisation forfaitaire d'assurance-maladie a freiné la création d'emplois à temps partiel. La suppression progressive de cette cotisation est en attente, du fait du programme d'austérité décidé par le gouvernement. Cependant, lorsque la marge budgétaire permettra une certaine baisse des prélèvements, la reprise de la suppression progressive de la cotisation devra figurer sur la liste des priorités.

Notes

1. Les projections démographiques réalisées pour l'Office central de statistique de la Hongrie (Hablicsek, 2006) reposent sur un scénario de base selon lequel la fécondité totale s'accroît puis se stabilise aux environs de 1.5 à partir de 2020, et de deux variantes selon lesquelles la fécondité demeure plus ou moins constante à 1.3 et se stabilise à 1.8 à partir de 2025. Ces chiffres indiquent que dans le meilleur des cas, la remontée de la fécondité sera insuffisante pour maintenir la population à un niveau constant (indépendamment des soldes migratoires et de l'allongement de l'espérance de vie).
2. Il n'est pas interdit aux ménages qui perçoivent un revenu du travail de demander cette prestation complémentaire. Ainsi, une personne sans emploi peut demander la prestation complémentaire alors que son conjoint travaille. Mais dans la pratique, il est rare que les demandeurs remplissent les conditions requises, car même avec une seule personne travaillant à plein-temps au salaire minimum, le revenu total de la famille dépasse généralement le minimum social garanti, une fois les autres prestations prises en compte.

3. Le rôle que jouent les dispositifs de garde des enfants et les prestations monétaires dans les décisions des femmes est examiné pour un certain nombre de pays de l'OCDE, dans la série de publications de l'OCDE intitulée *Bébés et employeurs* (la Hongrie n'a pas encore été étudiée). Le système autrichien (*Bébés et employeurs*, vol. 2), par exemple, a quelque analogie avec le système hongrois dans la mesure où les prestations monétaires et les congés parentaux proposés incitent les parents à s'occuper de leurs enfants à plein-temps lorsqu'ils sont en bas âge.
4. D'après la législation hongroise, les femmes ne sont classées comme étant « en activité » que durant les premiers mois de congé de maternité. Dans certains pays, le congé de maternité mais aussi le congé parental donnent lieu à cette classification, d'où des taux d'activité en apparence nettement supérieurs.
5. Selon l'Office central de statistique, moins de 5 % des intervalles entre deux naissances sont inférieurs à un an, et une forte proportion des intervalles (environ 40 %) sont supérieurs à un an mais inférieurs à trois ans.
6. Un certain nombre d'études économétriques se sont penchées sur la relation entre congé de maternité et rémunération. Ainsi, d'après l'étude de C. Rhum (1998), le salaire des femmes ayant droit à un congé de maternité de neuf mois est inférieur de 3 % à celui des femmes pour lesquelles le congé de maternité n'excède pas trois mois.
7. Ce chiffre provient de l'Office central de statistique de la Hongrie (2002). La publication en cause illustre également les grandes disparités de l'offre de places en crèche entre zones urbaines et zones rurales. Ainsi, les statistiques montrent qu'il y a environ 20 places pour 100 enfants de 0 à 2 ans à Budapest, alors que dans les villages il n'y a en moyenne qu'une place pour 100 enfants.
8. Entre 2004 et 2007, la subvention par enfant a augmenté de 50 % pour les crèches et de 250 % pour la garde en milieu familial. En 2007, la dotation accordée par est de 547 000 HUF pour les crèches et de 250 000 HUF pour la garde en milieu familial.
9. Des mesures prévoyant l'utilisation des Fonds structurels pour promouvoir l'activité féminine sont présentées dans la section 5.5 du Plan national de développement de la Hongrie 2004-06, et des propositions similaires sont formulées dans le Plan 2007-13. Six groupes de travail ont été créés pour mettre en œuvre la Feuille de route de la Commission européenne pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2006-10), et un autre groupe de travail traite de la question des inégalités salariales.
10. En Hongrie, moins de 5 % des salariés travaillent moins de 30 heures par semaine. Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, cette part s'élève au moins à 10 % et souvent à plus de 20 %.

Bibliographie

- D'Addio, A.C. et M. Mira d'Ercole (2005), « Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations* n° 27, OCDE, Paris.
- Benedek, D., R. Firlé et A. Scharle (2006), « The Degree and Efficiency of Redistribution », *Documents de travail du ministère des Finances*, n° 17.
- Gouvernement hongrois, (2006), *New Hungary: new balance, country reform, development*, Budapest.
- Hablicsek, L. (2006), *Gazdasági aktivitási forgatókönyvek hosszú távú nyugdímodellezéshez*, Institut de recherche démographique, Office central de statistique de la Hongrie.
- Immervoll, H. et D. Barber (2005), « Can Parents Afford to Work? Childcare Costs, Tax-benefit Policies and Work Incentives », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 31, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Petite enfance, grands défis II*, OCDE, Paris.
- Office central de statistique de la Hongrie (2006), *Yearbook of Welfare Statistics*, Budapest.
- Ruhm, C.J. (1998), « The economic consequences of parental leave mandates: lessons from Europe », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, n° 1.
- Scharle, A. (2007), « The effect of welfare provisions on female labour supply in Central and Eastern Europe » *Journal of Comparative Policy Analysis*, à paraître.

ANNEXE 4.A1

Détail des aides aux familles*

Tableau 4.A1.1. Aides financières à long terme pour les familles

Montants des prestations en 2006

	Durée et nature de la prestation	Montant de la prestation	Autres considérations
Allocation familiale (<i>Családi pótlék</i>)	Prestation universelle versée par enfant jusqu'à la fin des études secondaires (avec une limite d'âge de 23 ans).	Familles biparentales (montants mensuels par enfant) : Un enfant, 11 000 HUF Deux enfants, 12 000 HUF Trois enfants ou plus, 14 000 HUF. Parents isolés : Un enfant, 12 000 HUF Deux enfants, 13 000 HUF Trois enfants ou plus, 15 000 HUF.	Cette allocation n'est pas imposable et ne subit aucun autre prélèvement (tel que cotisation à la retraite). Un 13 ^e mois a été supprimé en janvier 2006. Lorsqu'un enfant n'y a plus droit, l'allocation par enfant n'est pas réduite pour les enfants suivants.
Crédit d'impôt familial (<i>Családi adókedvezmény</i>)	Accessible aux familles comptant trois enfants ou plus. Les limites d'âge sont les mêmes que pour l'allocation familiale.	4 000 HUF par mois et par enfant. Le crédit peut être réparti entre les deux parents mais il n'est pas remboursable.	Les crédits d'impôt pour les familles d'un ou deux enfants ont été supprimés en janvier 2006.
Aide sociale pour enfant (<i>Rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény</i>)	Le revenu du ménage par tête doit être inférieur à 120 % du minimum vieillesse (130 % pour les parents isolés).	Versements semestriels de 5 000 HUF (en juillet et en novembre). Le soutien comprend aussi divers prestations en nature.	Ce système a remplacé en janvier 2006 un système plus généreux d'aide mensuelle sous conditions de ressources.
Aide sociale supplémentaire pour enfant (<i>Kiegészítő gyermekvédelmi támogatás</i>)	Seuls y ont droit les tuteurs (grands-parents, par exemple) des enfants qui perçoivent l'Aide sociale pour enfant.	22 % du minimum vieillesse par mois et par enfant, plus paiements semestriels de 7 500 HUF (en juillet et en novembre).	Ce dispositif a été introduit en avril 2006.
Minimum social garanti (<i>Rendszeres szociális segély</i>)	Versement complémentaire amenant le revenu de la famille à un niveau donné. Le demandeur doit être sans emploi et en règle générale il doit accepter de participer à certaines mesures d'activation. Cette obligation ne s'applique pas aux personnes atteintes d'une invalidité.	Un multiple (l'« équivalent par tête ») de 90 % de la pension mensuelle minimum, basé sur le barème suivant : 1 pour le premier adulte 0.9 pour le deuxième adulte (et plus) 0.8 pour chacun des deux premiers enfants 0.7 pour le troisième et chacun des enfants suivants.	Ce système a été mis en place en juin 2006. Si le demandeur obtient un emploi, la famille continue à percevoir 50 % du versement complémentaire précédent pendant les trois premiers mois et 25 % pendant les trois mois suivants.
Aide au logement (<i>Lakásfenntartási támogatás</i>)	Deux systèmes soumis à conditions de ressources fonctionnent, l'un établi par l'État et l'autre par la collectivité locale. Les deux sont gérés localement.	L'admissibilité est basée sur le revenu par personne et sur la taille de l'appartement ou de la maison. Les prestations sont en nature (logement gratuit ou à loyer réduit).	Les montants versés sont en général peu importants. Par exemple, une enquête de l'Office hongrois de statistique sur le budget des ménages en 2003 estime le montant moyen de l'aide à environ 3 800 HUF par ménage bénéficiaire.

* Ces tableaux décrivent le système en vigueur en 2006 et indiquent les aides accessibles à la grande majorité des ménages. Il ne contient pas d'informations détaillées sur l'aide financière complémentaire pour enfant handicapé.

Tableau 4.A1.1. **Aides financières à long terme pour les familles (suite)**
Montants des prestations en 2006

	Durée et nature de la prestation	Montant de la prestation	Autres considérations
Prime à la naissance (<i>Anyasági támogatás</i>)	Versement unique au moment de la naissance.	225 % de la pension minimum mensuelle.	Non imposable.
Allocation de grossesse et d'accouchement (<i>Terhességi gyermekágyi sagely, TGYAS</i>).	Durée maximum 24 semaines, correspondant au congé de maternité légal. Pour en bénéficier, la mère doit être assurée. L'assurance exige 180 jours de cotisation dans les deux années précédentes. Le temps passé dans l'enseignement secondaire et tertiaire est pris en compte.	70 % du salaire journalier <i>brut</i> moyen des 180 jours précédant la naissance de l'enfant. Si un autre enfant naît avant que la mère reprenne son activité, la prestation est plafonnée à 70 % du double du salaire minimum.	Si la mère perçoit par ailleurs un revenu quelconque (autre que l'allocation familiale), elle n'a pas droit à cette allocation. L'allocation est imposable et soumise à cotisation de retraite (8.5 %).
Indemnité de garde d'enfant (<i>Gyermekgondozási díj, GYED</i>).	Payable de la fin de l'allocation de grossesse et d'accouchement aux deux ans de l'enfant. Pour y avoir droit, la mère doit être assurée (comme pour le TGYAS).	Le montant de l'allocation est le même que celui de TGYAS, si ce n'est que le plafond de 70 % du double du salaire minimum s'applique dans tous les cas. L'allocation peut être versée au père à la place de la mère.	Soumise aux mêmes conditions relatives aux autres formes de revenu que le TGYAS. La mère n'a pas droit à l'allocation si elle met son enfant à la crèche. Imposable et soumis à la cotisation de retraite (8.5 %).
Allocation de garde d'enfant (<i>Gyermekgondozási sagely, GYES</i>)	Payable de la naissance de l'enfant à ses trois ans.	Montant du minimum vieillesse (25 800 HUF) par enfant. Cette prestation peut être versée au père ou aux grands parents au lieu de la mère.	Depuis janvier 2006, lorsque l'enfant atteint un an, la mère peut travailler à plein-temps sans perdre l'allocation (précédemment, elle ne pouvait travailler que 20 heures par semaine au maximum). Prestation non imposable s'il n'y a pas de salaire mais soumise à la cotisation retraite (8.5 %). L'allocation est incluse dans le revenu imposable si l'intéressé perçoit un salaire.
Allocation d'éducation (<i>Gyermeknevelési támogatás, GYET</i>).	Accessible aux familles qui comptent trois enfants ou plus et dont le plus jeune est âgé de 3 à 8 ans.	Montant du minimum vieillesse (25 800 HUF).	Comme pour le GYES.

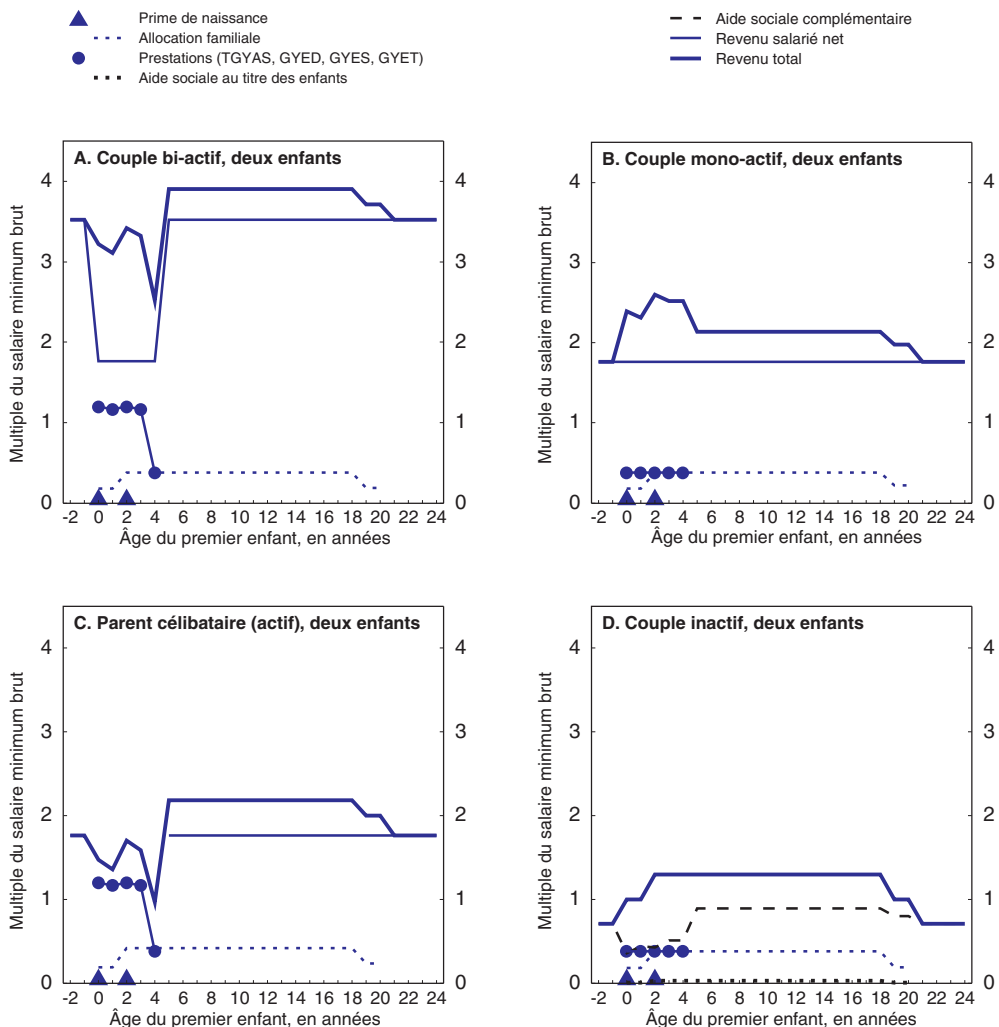
Tableau 4.A1.2. **Autres types d'aide aux familles**

Soins médicaux	<ul style="list-style-type: none"> ● La grossesse et l'accouchement ainsi que les soins médicaux aux enfants sont couverts par l'État. Dans le projet de système de santé à deux niveaux envisagé après l'élection générale de 2006, la couverture des soins médicaux relatifs à l'accouchement et aux enfants serait universelle. Aucune exemption particulière n'est prévue pour le prix des médicaments sur ordonnance pour les enfants. Il n'y a pas d'obstacle significatif à la mise en place de services cliniques privés pour la grossesse et l'accouchement.
Congé de maternité, de paternité et parental	<ul style="list-style-type: none"> ● Le congé de maternité est de 24 semaines, généralement quatre semaines avant l'accouchement et 20 semaines après (six semaines au minimum). L'employeur doit réintégrer la mère à son retour dans son emploi antérieur ou dans un poste équivalent, à salaire égal (voire supérieur). ● Le congé de paternité de cinq jours peut être pris dans les deux premiers mois suivant la naissance de l'enfant. ● Les personnes qui demandent l'allocation GYES ou GYED (mais pas le GYET) peuvent prétendre à un congé assorti des mêmes droits que le congé de maternité. ● Deux jours supplémentaires de congé annuel pour un enfant de moins de 16 ans, quatre jours pour deux enfants et sept jours pour plus de deux enfants. ● Durant les six premiers mois suivant la naissance de l'enfant, la mère qui travaille a droit à une heure de repos deux fois par jour, puis à une heure jusqu'au 9^e mois.
Crèches et jardins d'enfants	<p>Crèches</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Les municipalités sont tenues par la loi de fournir des services d'accueil des enfants avant l'âge de la maternelle (enfants de moins de 3 ans). En outre, depuis 2005, les communes de plus de 10 000 habitants doivent disposer de crèches (<i>bölcsőde</i>), qui comptent généralement entre 20 et 100 places. Sinon, les services d'accueil sont généralement assurés par de petites garderies recevant jusqu'à 7 enfants ou par des puéricultrices qui effectuent une garde de jour ou qui aident les familles sur une base individuelle. Les garderies peuvent être gérées par des familles ou par des organisations non gouvernementales. ● Les structures d'accueil sont généralement ouvertes 8 à 10 heures par jour et ferment l'été pendant quatre à cinq semaines. Les parents qui travaillent ont généralement la priorité dans l'attribution des places. La qualité du service est assurée par un système de licences, des experts agréés et des contrôles et des évaluations externes. <p>Jardins d'enfants (écoles maternelles)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Une année de jardin d'enfants (<i>óvoda</i>) est obligatoire entre 3 et 5 ans (en fait, la plupart des enfants le fréquentent pendant 3 ans). Les jardins d'enfants relèvent des municipalités qui reçoivent à cet effet une dotation de l'État (l'obligation de mise en place de jardins d'enfants est assouplie pour les petites communes). La réglementation générale et la politique en la matière relèvent du ministère de l'Éducation. Les jardins d'enfants sont ouverts 10 heures par jour pendant 50 semaines. <p>Contribution financière</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Pour les jardins d'enfants comme pour les crèches, il n'y a participation financière que pour les repas (en fait, les autorités locales ne sont autorisées à percevoir aucune autre contribution). Les enfants des familles qui bénéficient de l'aide sociale pour enfant sont exonérés et les familles qui comptent trois enfants ou plus bénéficient d'une réduction de 50 %. <p>Assurance de qualité</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Un système uniforme d'assurance qualité s'applique aux prestataires publics et privés et comporte la réglementation des qualifications du personnel et un système de licence avec contrôle annuel des prestations assurées.
Scolarité primaire et secondaire	<ul style="list-style-type: none"> ● Gratuite dans les établissements publics. Les établissements privés (relativement peu nombreux) sont subventionnés par l'État. ● Les établissements scolaires doivent assurer une surveillance après l'école pour les élèves jusqu'à 12 ans. ● La cantine scolaire, les manuels et les frais de déplacement sont gratuits sous conditions de ressources.
Scolarité tertiaire	<ul style="list-style-type: none"> ● L'État subventionne les frais de scolarité dans les universités publiques (voir chapitre 2). ● Une aide peut être accordée pour les frais de subsistance de l'étudiant en fonction du revenu de la famille. Une subvention indirecte existe aussi sous forme de prêts garantis par l'État (chapitre 2).

ANNEXE 4.A2

Influence des prestations monétaires sur le revenu familial

Pour illustrer le fonctionnement du système de prestations familiales, le graphique 4.A2.1 présente les éléments du revenu de la famille selon divers scénarios. Tous les scénarios supposent que les enfants naissent à deux ans de distance (intervalle médian)

Graphique 4.A2.1. **Revenu de la famille : quelques scénarios**

approximatif entre deux naissances), que les familles bénéficient de toutes les prestations et de tous les congés auxquels elles peuvent prétendre et que les actifs sont rémunérés au salaire moyen (chiffre estimatif : 110 000 HUF net par mois). Pour donner une échelle, tous les éléments du revenu sont exprimés en multiples du salaire minimum brut (62 500 HUF en 2006).

La première partie du graphique 4.A2.1 présente le revenu d'un couple biactif avec deux enfants. D'abord, la famille perçoit la prime universelle à la naissance pour chaque enfant. Mais surtout, le versement des allocations familiales commence aussi à la naissance du premier enfant et augmente avec celle du deuxième enfant. En outre, pendant les six premiers mois qui suivent chaque naissance la mère perçoit la prestation TGYAS qui est liée au salaire; celle-ci est suivie de la deuxième composante de la prestation d'assurance, le GYED, qui est versé jusqu'à ce que les deux enfants aient au moins deux ans. À l'expiration du GYED, la famille peut prétendre pendant un an à la prestation GYES, car l'enfant le plus jeune n'a pas encore 3 ans. Lorsque les deux enfants ont plus de 3 ans (et sont admis à fréquenter l'école maternelle), la mère est censée reprendre le travail (le congé a duré cinq ans au total) et seule subsiste l'allocation familiale.

La deuxième partie du graphique 4.A2.1 illustre le cas d'un couple monoactif, deuxième type de ménage par la fréquence. On suppose que la mère n'a pas travaillé avant d'avoir un enfant et qu'elle ne commence pas à travailler à l'entrée des enfants à l'école. La principale différence avec le couple biactif est que le soutien financier supplémentaire pour les premières années de l'enfant n'est constitué que par l'allocation GYES – depuis la naissance du premier enfant jusqu'au moment où le deuxième enfant atteint l'âge de la maternelle (cinq ans dans ce scénario). La troisième partie présente le scénario d'un parent isolé qui travaille. La structure des prestations et la durée du congé sont les mêmes que pour le couple qui travaille, mais les allocations familiales sont plus élevées. La quatrième partie illustre le cas d'un couple avec deux enfants qui est dépendant des transferts sociaux. En plus de la prime universelle à la naissance, de l'allocation familiale et de l'allocation GYES, la famille perçoit des versements semestriels d'aide sociale. Cependant, l'influence la plus importante sur le revenu de la famille est le complément versé au titre de la nouvelle garantie sociale.

ANNEXE 4.A3

Impact des modifications apportées en janvier 2006 au soutien financier aux familles

En janvier 2006, les allocations familiales par enfant ont été sensiblement relevées, mais dans le même temps les aides financières ont subi plusieurs coupes : le 13^e mois d'allocations familiales a été supprimé, ainsi que les abattements fiscaux (sauf pour les familles qui ont trois enfants) et l'aide sociale pour enfant, qui était mensuelle, a été ramenée à deux versements semestriels relativement modestes.

Le tableau ci-dessous illustre l'impact de ces changements en comparant le montant des prestations en janvier 2005 et en janvier 2006. On verra que l'incidence sur le montant total des prestations est relativement faible.

Tableau 4.A3.1. Comparaison des aides aux familles entre 2005 et 2006

Montants des prestations en milliers d'HUF par mois	Nombre d'enfants		
	1	2	3
Exemple 1 : Famille à très faible revenu (allocation familiale plus aide sociale pour enfant mais pas de crédit d'impôt)			
Montant des aides, janvier 2005	10.9	24.2	41.6
Montant des aides, janvier 2006	11.8	25.7	44.5
Différence	0.9	1.4	3.0
Exemple 2 : Autres familles (allocations familiales plus crédit d'impôt mais pas d'aide sociale pour enfant)			
Montant des aides, janvier 2005	8.5	21.4	55.4
Montant des aides, janvier 2006	11.0	24.0	54.0
Différence	2.5	2.6	-1.3

Source : OCDE.

Glossaire

ÁAK	Société publique d'exploitation des autoroutes
ACAM	Administration nationale des caisses d'assurance-maladie
AIE	Agence internationale de l'énergie
FIDESZ-MPSZ	Alliance démocratique de la jeunesse-Union civique hongroise
GVH	Office hongrois de la concurrence
GYED	Indemnité de garde d'enfant
GYES	Allocation de garde d'enfant
GYET	Allocation d'éducation
HUF	Forint hongrois
IDE	Investissement direct étranger
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
KDNP	Parti populaire chrétien-démocrate
LPE	Législation de protection de l'emploi
MÁV	Compagnie des chemins de fer d'État
MAVIR	Société hongroise de gestion du réseau d'électricité
MCE II	Mécanisme de change européen II
MDF	Forum démocratique hongrois
MNB	Magyar Nemzeti Bank (Banque centrale)
MSZP	Parti socialiste hongrois
MVH	Office de l'agriculture et du développement rural
MVM	Compagnie hongroise d'électricité
NA	Société nationale des autoroutes
NFÜ	Agence nationale de développement (a remplacé l'Office de développement national, NFH)
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
PAC	Politique agricole commune
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariat public-privé
SEC95	Système européen de comptes économiques intégrés 95
SZDSZ	Alliance des démocrates libres
TGYAS	Allocation de grossesse et d'accouchement
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2007 10 2 P) ISBN 978-92-64-03274-3 – n° 55584 2008

Études économiques de l'OCDE

HONGRIE

THÈME SPÉCIAL : LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Pays membres : dernières parutions

Allemagne, mai 2006
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2006
Corée, juin 2007
Danemark, février 2008
Espagne, janvier 2007
États-Unis, mai 2007
Finlande, mai 2006
France, juin 2007
Grèce, mai 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, mars 2006
Islande, février 2008
Italie, novembre 2005
Japon, mars 2007
Luxembourg, juillet 2006
Mexique, septembre 2007
Norvège, janvier 2007
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, juin 2006
Portugal, avril 2006
République slovaque, avril 2007
République tchèque, juin 2006
Royaume-Uni, septembre 2007
Suède, février 2007
Suisse, novembre 2007
Turquie, octobre 2006
Zone euro, janvier 2007

Pays non membres : dernières parutions

Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
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

Volume 2007/10
Mai 2007

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-032743
10 2007 10 2 P



9 789264 032743