



**Études économiques
de l'OCDE**

HONGRIE



**Études économiques
de l'OCDE :
Hongrie
2010**



Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2010), Études économiques de l'OCDE : Hongrie 2010, Éditions OCDE.

http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2010-fr

ISBN 978-92-64-07708-9 (imprimé)

ISBN 978-92-64-07709-6 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE

ISSN 0304-3363 (imprimé)

ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Hongrie

ISSN 1995-347X (imprimé)

ISSN 1999-0537 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Comstock/Comstock Images/Getty Images.

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

© OCDE 2010

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Ramener l'économie sur une trajectoire de croissance viable	21
Heurtée de plein fouet par la crise mondiale	22
Des mesures macroéconomiques visant à restaurer la stabilité financière dans un contexte de grave récession	27
Poser les fondements d'une croissance plus forte et durable de la production . . .	37
Notes	50
Bibliographie	51
Annexe 1.A1. Progrès accomplis en matière de réformes structurelles	53
Chapitre 2. Soutenir le rythme de la réforme budgétaire	55
Évolutions récentes	56
Les grands enjeux budgétaires structurels	61
Notes	80
Bibliographie	82
Annexe 2.A1. Mise en œuvre des règles budgétaires	83
Annexe 2.A2. Mesurer l'efficacité de l'administration publique en Hongrie	87
Annexe 2.A3. Principales modifications paramétriques des systèmes publics de pension	90
Annexe 2.A4. Incidence des mesures fiscales proposées sur les recettes	93
Chapitre 3. Renforcer la stabilité financière en améliorant la réglementation	95
La crise mondiale a révélé les faiblesses du système financier hongrois	96
De nombreux ménages ont emprunté au-delà de leurs moyens et en devises . . .	96
Jusqu'à présent, les banques ont relativement bien résisté à la crise	102
Refondre les approches réglementaires	114
Notes	126
Bibliographie	126
Annexe 3.A1. Estimation de l'efficacité des banques	129
Chapitre 4. Renforcer la contribution de l'enseignement à la croissance	131
Introduction	132
Résultats du système d'enseignement	132
Des réformes pour améliorer les résultats de l'enseignement scolaire	138
Améliorer le financement de l'enseignement supérieur pour soutenir l'innovation et la croissance	155
Notes	159
Bibliographie	160
Annexe 4.A1. Le système scolaire	162

Glossaire	165
Encadrés	
1.1. Quels effets macroéconomiques attend-on d'un transfert de charge fiscale du travail vers la consommation en Hongrie ?	29
1.2. Système de minima salariaux garantis et croissance nominale des salaires ..	33
1.3. Le tassement de la croissance et de la production potentielles induit par la récession.	39
1.4. Recommandations à l'intention des pouvoirs publics	49
2.1. La loi de responsabilité budgétaire de la Hongrie	59
2.2. Recommandations en matière de politique budgétaire structurelle.	79
3.1. Le programme de bonification des prêts au logement	100
3.2. Banques et obligations hypothécaires en Hongrie.	104
3.3. Le Code de conduite des banques.	120
3.4. Réglementation et surveillance financières en Hongrie	122
3.5. Recommandations à l'intention des pouvoirs publics	125
4.1. Les Roms.	151
4.2. Recommandations	158
Tableaux	
1.1. Perspectives à court terme.	37
1.2. Écart de production et taux de chômage.	42
2.1. Efficience mesurée par analyse par enveloppement des données pour l'administration publique et variables d'entrée et de sortie.	65
2.2. Centralisation et externalisation, hors santé et enseignement.	68
2.3. Évolution prévue du ratio dépenses publiques de retraite/PIB et facteurs déterminants	71
2.4. Taux de prestation et taux de remplacement.	71
2.5. Scénarios d'évolution des dépenses publiques de santé	75
2.6. Restructuration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	76
2.7. Évolution du coin fiscal sur le travail.	77
4.1. Niveau de formation des adultes	134
4.2. Taux d'emploi et de-non emploi des jeunes.	148
4.3. Situation au regard de l'emploi des jeunes en fin de scolarité obligatoire.	148
4.4. Statistiques concernant les Roms.	152
Graphiques	
1.1. Principaux indicateurs économiques.	23
1.2. La crise financière.	24
1.3. PIB et inflation : comparaison avec d'autres économies en transition ayant un régime de change flottant depuis le début de la crise financière (mi-2007).	25
1.4. Endettement extérieur et réserves officielles : comparaison avec d'autres économies en transition ayant un régime de change flottant	26
1.5. Part des prêts en devises dans le crédit intérieur total	26
1.6. Endettement et déficit du secteur public : comparaison avec d'autres économies en transition ayant un régime de change flottant	27
1.7. Orientation de la politique budgétaire.	28
1.8. L'endettement en devises des entreprises, en particulier les emprunts directs à l'étranger, a grimpé en flèche.	35

1.9. Le financement des PME et des microentreprises a souffert	35
1.10. Convergence des revenus réels par habitant	37
1.11. Sources des écarts de revenu réel.	38
1.12. Résultats du marché du travail	40
1.13. Dispersion régionale	41
1.14. Créations et disparitions d'entreprises	46
1.15. Dépenses de recherche-développement	47
1.16. Indicateurs des télécommunications.	47
2.1. Déficit et dette des administrations publiques : évolutions passées et objectifs	57
2.2. Évolution de la rémunération moyenne dans le secteur public et le secteur privé	58
2.3. Lien entre les dépenses publiques et le revenu par habitant : comparaison internationale	62
2.4. Dépenses publiques dans un certain nombre de nouveaux États de l'UE	62
2.5. Structure des dépenses publiques en Hongrie et dans certains pays de l'UE	63
2.6. Dépenses au titre des services publics généraux	63
2.7. L'efficacité du système de santé	64
2.8. Frontière d'efficacité estimée pour les services publics des pays de l'OCDE	66
2.9. Emploi public	67
2.10. Marchés publics.	69
2.11. Impact de l'évolution démographique sur les dépenses publiques de santé	74
2.12. Recettes des administrations publiques et revenu par habitant : comparaison internationale	75
2.13. Composantes du coin fiscal sur le travail	76
2.14. Évolution récente du taux marginal effectif d'imposition des revenus du travail	78
2.A1.1. Cadre de mise en œuvre	84
2.A2.1. Frontière d'efficacité	87
3.1. L'évolution des prix des logements n'indique pas clairement l'existence d'une bulle	97
3.2. L'encours de la dette des ménages est modeste, mais la charge de cette dette augmente	98
3.3. L'augmentation des emprunts en devises alourdit la charge de la dette des ménages	99
3.4. Les prêts en devises remplacent avantageusement les emprunts en forints à taux d'intérêt élevé	101
3.5. La plupart des prêts en devises sont libellés en francs suisses	102
3.6. Les dépôts suivent de moins en moins la hausse de la demande de prêts	104
3.7. Prêts au logement et obligations hypothécaires.	105
3.8. Les arriérés de paiement sur les prêts aux ménages ont augmenté	108
3.9. Les taux d'intérêt hypothécaires sont plus élevés en Hongrie que dans d'autres pays	110
3.10. Scores d'efficacité des banques	112
3.11. La réglementation prudentielle est efficace dans la plupart des domaines.	113
4.1. Résultats de l'enquête PISA	133
4.2. Taux d'obtention de diplômes	135

4.3. Proportion de diplômés de l'enseignement supérieur dans la population.	136
4.4. Taux d'emploi selon le niveau d'instruction	137
4.5. Dépenses consacrées à l'enseignement scolaire	139
4.6. Dépenses d'enseignement par élève/étudiant par rapport au PIB par habitant	140
4.7. Taux d'encadrement et taille moyenne des classes	142
4.8. Nombre d'heures d'enseignement	142
4.9. Salaires des enseignants selon l'ancienneté.	143
4.10. Évolution relative des salaires des enseignants	144
4.11. Taux d'emploi des jeunes	147
4.12. Écarts de salaire entre les diplômés de l'enseignement professionnel et ceux de l'enseignement secondaire général (<i>matura</i>)	150
4.A1.1. Structure du système scolaire hongrois	163

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 9 décembre 2009. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 18 décembre 2009.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Margit Molnár et Colin Forthun sous la direction de Pierre Beynet. Ont également contribué à l'élaboration de cette Étude en tant que consultants externes Nick Vanston, Axel Mittelstädt, Robert Hagemann et Val Koromzay. La recherche statistique a été assurée par Desney Erb.

L'étude précédente de la Hongrie a été publiée en mai 2007.

Ce livre contient des...



StatLinks 

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*.

Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DE LA HONGRIE, 2008

LE PAYS

Superficie (1 000 km ²)	93.0	Principales villes (milliers d'habitants)	
Agriculture (%)	62.2	Budapest	1 702.3
Forêt (%)	20.3	Debrecen	205.1
		Miskolc	171.1

LA POPULATION

Population		Population active totale (milliers)	4 174
En milliers	10 038	Emploi (en % du total, 2007)	
Accroissement 2003-08 (taux annualisé, %)	-0.2	Agriculture, sylviculture et pêche	4.5
Densité au km ²	108	Industrie et construction	32.1
		Services	63.4

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut		Formation brute de capital fixe	
En milliards HUF	26 553	En % du PIB	20.9
Par habitant (en milliers USD)	15.5	Par habitant (en milliers USD)	3.2

L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB)	21.6	Nombre de sièges au Parlement	386
Administrations publiques (en % du PIB)		Sièges occupés par le parti gouvernemental (%)	48
Dépenses courantes	48.2	Dernière élection : avril 2006	
Recettes courantes	44.8	Prochaine élection : printemps 2010	
Dettes brutes, définition de Maastricht	72.8		

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	82.1	Importations de biens et services (en % du PIB)	81.1
Principaux produits exportés (en % du total)		Principaux produits importés (en % du total)	
Machines et appareils de transport	60.7	Machines et appareils de transport	49.1
Articles manufacturés	26.5	Articles manufacturés	31.6
Alimentation, boissons et tabac	6.7	Carburants et énergie électrique	12.8
Carburants et énergie électrique	3.8	Alimentation, boissons et tabac	4.7

LA MONNAIE

Unité monétaire : forint		Moyenne annuelle (2009)	
		Forints par USD	202.1
		Forints par EUR	280.3

Résumé

La Hongrie est confrontée à l'une des plus graves récessions observées parmi les pays de l'OCDE. En dépit de l'aide financière apportée par les institutions internationales, la politique macroéconomique a dû conserver une orientation restrictive. La situation se stabilise, mais l'ampleur de la récession laissera des marques profondes. Des réformes structurelles décisives vont devoir être mises en œuvre à l'avenir pour ramener l'économie sur une trajectoire de croissance viable. Le transfert de la charge fiscale des revenus du travail vers la consommation a notablement contribué à réduire les distorsions économiques. La réforme des retraites, qui permettra d'accroître l'offre de travail, doit être poursuivie. Afin de renforcer la productivité, il importe de promouvoir des politiques propices à l'innovation. Il est par ailleurs indispensable de mettre au point un ensemble équilibré de mesures économiques pour relancer la croissance. Il faut poursuivre l'assainissement des finances publiques, tout en évitant de prendre des mesures excessivement procycliques si la situation économique se dégrade de façon plus prononcée que prévu. À mesure que l'activité se redressera, la banque centrale devra continuer à assurer une bonne communication avec les marchés de capitaux, de manière à éviter de compromettre la stabilité financière en cas de brusque revirement de la confiance des marchés.

Il convient de maintenir l'élan de la réforme budgétaire. Des progrès notables ont été accomplis récemment sur le plan de l'amélioration de la viabilité budgétaire. La mise en place de règles budgétaires et d'un Conseil budgétaire est la bienvenue à l'approche des élections de 2010, étant donné l'influence que le cycle électoral a exercée sur les déficits budgétaires dans le passé. Il est donc de la plus haute importance que le Conseil budgétaire bénéficie d'une large assise politique. Il serait également souhaitable d'accumuler une certaine expérience avant d'envisager de modifier en profondeur la loi de responsabilité budgétaire. L'amélioration de l'administration publique en général devrait se traduire par des gains de bien-être importants, et la réduction de la taille de l'État devrait permettre, à terme, des réductions d'impôts. Le gouvernement doit continuer d'alléger de façon ciblée les effectifs de la fonction publique et renforcer les procédures de passation des marchés. Afin de promouvoir des réformes de l'administration publique, il conviendrait de mettre en place un mécanisme de suivi. Les autorités devraient aussi s'employer à améliorer l'efficacité du système de santé en s'efforçant de dégager un consensus en faveur d'un mécanisme de participation des patients au coût des soins médicaux.

Une refonte du cadre de réglementation financière s'impose. La crise a mis en évidence plusieurs faiblesses du cadre de surveillance, notamment sur le plan du contrôle et de l'évaluation des risques. Il importe de limiter la prise de risques excessifs par les emprunteurs en plafonnant la part des revenus qui peut être consacrée au service de la dette, et il y aurait lieu de vérifier les revenus des emprunteurs au moyen de pièces justificatives. Pour veiller au respect du plafonnement des ratios d'endettement, il faudrait mettre en place un registre de l'ensemble des crédits. Du côté des créanciers, il faudrait imposer aux banques des coûts plus importants lorsqu'elles accordent des prêts à risque, en les soumettant à des coefficients de fonds propres plus élevés. Il faudrait limiter les possibilités de modification unilatérale des contrats, renforcer la protection des consommateurs

et veiller à ce que toutes les conditions attachées aux produits financiers soient indiquées de façon transparente. Comme cela était souhaitable, l'autorité de surveillance est devenue indépendante du ministère des Finances et rend compte directement au législateur. Afin de prévenir les risques systémiques, une coopération étroite entre la banque centrale et l'autorité de surveillance serait par ailleurs nécessaire.

L'efficacité de l'enseignement a besoin d'être améliorée. Le système scolaire présente certains aspects favorables, notamment une grande autonomie. Néanmoins, les jeunes issus des établissements de formation professionnelle ne sont pas suffisamment préparés à l'entrée dans la vie active. Il convient de poursuivre la mise en œuvre de politiques destinées à favoriser la formation professionnelle pratique dans les centres régionaux intégrés de formation professionnelle et sur le lieu de travail. S'agissant de l'efficacité des établissements, il y aurait lieu d'accroître le nombre d'heures d'enseignement effectif en proportion du temps de travail légal total, et de nouveaux regroupements ou associations entre communes seraient encore possibles. La proportion d'adultes diplômés de l'enseignement supérieur est encore faible. Les autorités devraient s'employer à assurer une meilleure adéquation entre les études supérieures et les besoins du marché du travail, et subordonner le maintien de la gratuité des études à des conditions plus rigoureuses, tout en offrant davantage de possibilités pour la prise en charge des frais de subsistance des étudiants issus de milieux défavorisés.

Évaluation et recommandations

La Hongrie est confrontée à l'une des plus graves récessions observées parmi les pays de l'OCDE

La Hongrie a connu l'une des récessions les plus prononcées parmi les pays de l'OCDE, son produit intérieur brut (PIB) réel devant accuser, selon les prévisions, un recul deux fois plus marqué que la moyenne de l'OCDE en 2009. Son économie a été lourdement pénalisée par l'effondrement des échanges commerciaux, tout comme les autres économies en transition de la région, mais les effets de la crise mondiale ont été aggravés par une vive dégradation de la confiance des investisseurs dans les actifs libellés en forints. Il s'en est suivi une forte dépréciation de la monnaie en octobre 2008, qui a conduit les autorités à demander aux institutions internationales une aide financière. Des crédits s'élevant au total à 20 milliards d'euros ont été accordés en novembre 2008 par le Fonds monétaire international (FMI), l'Union européenne (UE) et la Banque mondiale.

Le niveau élevé des emprunts en devises et le manque de viabilité de la situation budgétaire sont les causes principales de la perte de confiance des investisseurs étrangers. Les prêts en devises se sont multipliés sous les effets conjugués de plusieurs facteurs qui se sont mutuellement renforcés. Sur le plan de la demande de crédit, les emprunts ont été encouragés par l'écart persistant et important entre les taux d'intérêt hongrois et ceux des pays d'Europe occidentale, par la stabilité relative de la monnaie et par les anticipations de convergence. Sur le plan de l'offre de crédit, les banques ont donné la faveur aux prêts en devises en raison de l'insuffisance de l'épargne intérieure en forints, ainsi qu'en raison d'hypothèses excessivement optimistes concernant la convergence. En conséquence, les ménages et les entreprises ont de plus en plus contracté des emprunts en devises, notamment en francs suisses. La dette extérieure totale atteignait environ 120 % du PIB à la fin de 2008, contre moins de 50 % pour la Pologne et 40 % pour la République tchèque. Au plus fort de la crise financière (octobre 2008), le montant brut des réserves de change est devenu inférieur à l'encours de la dette à court terme en devises calculée sur la base de l'échéance résiduelle. Or, les autorités n'avaient plus guère de marge de manœuvre pour venir en aide aux investisseurs privés, en raison du niveau élevé de la dette publique et du déficit budgétaire encore important.

Une politique macroéconomique rigoureuse a dû être mise en œuvre afin de rétablir la confiance sur les marchés...

Contrairement à ce qui s'est passé dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la politique macroéconomique n'a pas pu être utilisée pour soutenir l'activité et elle a dû conserver une

orientation restrictive afin d'éviter une nouvelle dépréciation de la monnaie. Pour la banque centrale, la défense du forint a dû parfois l'emporter sur le ciblage de l'inflation. Sur le plan budgétaire, les dépenses ont été sensiblement réduites, grâce notamment à des baisses de salaires et de pensions en termes nominaux dans le secteur public, de manière à renforcer la confiance. La politique économique a suivi la même orientation procyclique que dans les autres pays émergents ayant contracté des dettes en devises. Dans ces pays, l'impact positif de l'inversion des flux de capitaux l'a emporté sur l'effet négatif de la politique de rigueur sur le plan macroéconomique : le rétablissement de la confiance des marchés a fini par entraîner une appréciation de la monnaie et une détente des taux d'intérêt qui ont permis d'alléger la charge de la dette pour le secteur privé et de stimuler ainsi l'activité. Dans l'intervalle, les taux d'intérêt intérieurs temporairement élevés ne s'étaient répercutés que de façon limitée sur l'économie, puisque la plus grande partie de la dette avait été contractée en devises. En Hongrie également, la rigueur macroéconomique, conjuguée au soutien international, a conduit à une stabilisation de la monnaie, permettant ainsi à la banque centrale de recommencer à abaisser les taux d'intérêt au milieu de 2009 et aux autorités de laisser jouer partiellement les stabilisateurs automatiques.

... tandis que la crise a servi de déclencheur à des réformes qui s'imposaient depuis longtemps

La nécessité de rétablir la confiance des investisseurs étrangers a aussi servi de déclencheur à des réformes dont le besoin se faisait sentir depuis longtemps. Pour améliorer la viabilité budgétaire, il a fallu prendre des mesures allant au-delà de simples réductions de dépenses à court terme. La Hongrie a accompli des progrès notables sur la voie de la réduction du déficit budgétaire corrigé des fluctuations conjoncturelles depuis quelques années. En particulier, le gouvernement a mieux ciblé les transferts sociaux et a réduit les subventions inefficaces. En mai 2009, le gouvernement a adopté une nouvelle réforme des retraites qui devrait sensiblement atténuer l'augmentation des coûts liés au vieillissement. Cette réforme, qui repousse l'âge de la retraite, stimulera aussi l'offre de main-d'œuvre, soutenant ainsi la croissance potentielle. Par ailleurs, le 1^{er} juillet 2009, le gouvernement a lancé une réforme fiscale de grande ampleur consistant en un transfert de charge fiscale des revenus du travail vers la consommation : un relèvement de 5 points de la taxe sur la valeur ajoutée (associé à une majoration des droits d'accise et à la création d'un impôt sur la fortune) a permis de réduire sensiblement les cotisations sociales patronales et l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cette réforme devrait soutenir la croissance potentielle et l'emploi en réduisant les distorsions économiques.

Pour relancer durablement la croissance, il faudra mettre en œuvre de nouvelles réformes structurelles et améliorer l'articulation de la politique économique

Avant la crise, la productivité de la Hongrie était déjà faible par rapport à la moyenne de l'OCDE. Le mouvement de convergence des revenus réels s'est pratiquement interrompu en 2007-08 et s'est sans doute inversé en 2009. La gravité de la récession va inévitablement avoir de sérieuses conséquences en termes de capacité de production. Pour stimuler la

croissance potentielle, il importe donc de poursuivre les réformes structurelles dans les domaines du marché du travail, de l'enseignement, de l'entrepreneuriat et de l'innovation. Plus particulièrement, *il faudrait axer davantage les politiques actives du marché du travail sur les personnes sans qualifications*. Pour que la réduction récente du congé de maternité conduise à une augmentation sensible du taux d'activité des femmes, il est indispensable que le soutien public en matière de garde des enfants (travail à temps partiel, travail à domicile, services d'accueil des jeunes enfants) soit développé. *Les dispositions encore généreuses concernant les congés de maternité devraient être réduites, tandis que les aides publiques en faveur de la garde des enfants devraient parallèlement être développées*. En ce qui concerne les marchés de produits, *il faudrait continuer de réduire les obstacles à la création d'entreprises*. *La part de la recherche-développement dans le PIB devrait s'accroître, et les liens de collaboration entre les établissements de recherche, les universités et le monde de l'entreprise devraient être renforcés*.

Une bonne articulation des politiques économiques est indispensable pour maintenir l'économie sur une trajectoire de croissance viable en Hongrie. L'assainissement des finances publiques est une condition préalable, car la banque centrale doit pouvoir compter sur la confiance des marchés pour mener une politique axée exclusivement sur le ciblage de l'inflation. Par conséquent, *il faut poursuivre l'assainissement budgétaire en menant des réformes structurelles, tout en évitant des mesures excessivement procycliques si la situation économique venait à se dégrader de façon imprévue*. À mesure que l'économie se redressera et que les autorités monétaires pourront accorder moins d'attention à la stabilité financière et concentrer leur action sur le ciblage de l'inflation, *la banque centrale devra continuer de veiller à bien communiquer auprès des marchés de capitaux, afin d'éviter de compromettre la stabilité financière en cas de brusque revirement de la confiance des marchés, comme on a pu l'observer dans le passé*. *La poursuite de l'analyse approfondie des conséquences de la récession sur la production potentielle devrait contribuer à orienter l'action des autorités monétaires dans le contexte du ciblage de l'inflation, compte tenu de la difficulté d'interpréter les mouvements de l'inflation en Hongrie*.

Il faut renforcer les mécanismes de responsabilité budgétaire

Une avancée notable a été réalisée sur la voie de la viabilité budgétaire avec l'adoption de la loi de responsabilité budgétaire, qui a institué des règles budgétaires strictes, dont un conseil budgétaire politiquement indépendant a été chargé de veiller à la mise en œuvre. Le nouveau conseil budgétaire devrait pouvoir sensibiliser l'opinion publique à la nécessité d'assainir les finances publiques et assurer une mise en œuvre équilibrée de la politique budgétaire. Il est donc de la plus haute importance que le conseil budgétaire bénéficie d'une large assise politique. Les nouvelles règles budgétaires ont pour objet de réduire progressivement la dette en proportion du PIB et de fixer des objectifs de dépenses annuels pour chacune des trois prochaines années. En mettant l'accent sur le ratio de la dette au PIB et en orientant la Hongrie vers une programmation des dépenses à moyen terme, ces règles apportent une réponse appropriée aux problèmes d'instabilité budgétaire que le pays a connus jusqu'ici du fait de la propension des responsables politiques à engager des dépenses excessives à l'approche des élections. La loi de responsabilité budgétaire vient d'entrer en vigueur et, comme deux élections importantes doivent avoir lieu en 2010, le mieux serait *d'acquérir une certaine expérience avant d'envisager tout changement important*. Cependant, les modalités d'application de ces règles semblent un peu complexes. Pour

favoriser une meilleure compréhension de ces dispositions, le conseil budgétaire devrait rédiger dès que possible un manuel opérationnel décrivant point par point le processus d'application des règles, en indiquant notamment les principales variables budgétaires, dates et responsabilités à cet égard au sein de l'exécutif et à l'échelon parlementaire.

De nouvelles réformes fiscales et une amélioration de l'efficacité des dépenses publiques devraient renforcer la croissance

Comme indiqué plus haut, les changements récemment apportés au système fiscal, à savoir la diminution de la part des prélèvements sur les salaires et l'augmentation de celle des impôts sur la consommation, sont un pas dans la bonne direction. Cependant, à niveau d'imposition constant, il serait possible de réduire les distorsions économiques en envisageant de nouvelles réductions des prélèvements obligatoires sur les revenus du travail, compensées par un relèvement des impôts immobiliers (s'accompagnant d'un meilleur enregistrement des biens) et/ou par des taxes sur les émissions polluantes. De nouvelles réductions d'impôts permettraient aussi d'améliorer le bien-être, dans la mesure où les taux marginaux d'imposition élevés ont une incidence négative sur la croissance et l'emploi. Cependant, il faudrait pour cela commencer par réduire la taille de l'État – considérable en Hongrie, en particulier au regard des pays ayant un niveau de vie comparable – de manière à éviter une détérioration de la viabilité des finances publiques. Une des spécificités de la Hongrie réside dans le poids important des dépenses consacrées aux services publics, ce qui incite à penser que l'administration publique manque d'efficacité. On y observe aussi un niveau relativement élevé des dépenses de protection sociale, reflétant des transferts sociaux généreux et des incitations attrayantes en faveur de la retraite anticipée en dépit des mesures prises par le gouvernement. Enfin, les dépenses de santé, bien qu'elles ne soient pas foncièrement différentes de celles de la plupart des pays de l'OCDE, n'aboutissent pas à des résultats adéquats par comparaison avec les autres pays. Certains progrès ont certes été réalisés, mais de nouveaux efforts d'amélioration de l'efficacité s'imposent.

Il est indispensable de réduire le niveau des dépenses consacrées aux services généraux des administrations publiques

L'administration publique hongroise est l'une des moins efficaces des pays de l'OCDE et des pays candidats à l'adhésion, ce qui laisse entrevoir la possibilité de gains d'efficacité importants. Un moyen de réaliser des économies consisterait, semble-t-il, à réduire les effectifs ; les agents de la fonction publique nationale et territoriale représentent près de 20 % de l'emploi intérieur total, proportion élevée par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, mais qui s'explique aussi par le niveau globalement peu élevé du taux d'activité. Par conséquent, les autorités devraient continuer d'alléger les effectifs dans le secteur public. Il serait également possible de réaliser des économies en externalisant certains services, pratique moins répandue au niveau de l'administration centrale hongroise que dans les autres pays. Un plus large recours à la sous-traitance pour les services publics pourrait améliorer l'efficacité de ces services, mais il faudra veiller à la transparence des contrats et au respect des règles de concurrence de manière à réduire les risques de corruption. À cette fin, les autorités

doivent renforcer les mécanismes de contrôle des marchés publics et les moyens mis à la disposition de la Cour des comptes, tout en mobilisant une plus large volonté politique en faveur du rôle de la Cour. La législation récente tendant à renforcer le mécanisme de contrôle du Service des marchés publics va dans la bonne direction. Plus généralement, afin de préserver l'élan de la réforme de l'administration publique, les autorités devraient confier à un service spécialisé la tâche de promouvoir les réformes et d'en évaluer les progrès. Elles devraient aussi revoir les recommandations contenues dans le rapport approfondi présenté en 2006 par le Conseil pour la réforme de l'État sur le chevauchement des tâches entre organismes publics, et s'employer à les mettre en œuvre.

Il est par ailleurs de la plus haute importance de freiner la hausse des dépenses liées au vieillissement

L'un des principaux obstacles à la réduction des dépenses publiques est la hausse prévue des dépenses liées au vieillissement. Les réformes du système de retraite lancées dans le passé et ces dernières années – en 1998, en 2007 et en mai 2009 – devraient conduire à un ralentissement de l'augmentation des coûts afférents aux retraites. À l'avenir, les autorités devraient relever l'âge légal de la retraite parallèlement à l'allongement de l'espérance de vie.

L'état de santé de la population hongroise est l'un des plus médiocres de la zone OCDE ; en particulier, la Hongrie se place au dernier rang en ce qui concerne l'espérance de vie à la naissance pour les hommes et à l'avant-dernier rang pour les femmes. Cette situation tient certes à de multiples causes, mais le système de soins de santé en est l'une des plus importantes. Les dépenses publiques consacrées aux soins de santé en Hongrie sont inférieures aux moyennes de l'OCDE et de l'UE15, mais on estime que la part des dépenses privées de santé (y compris les « dessous-de-table » traditionnels) est la plus élevée de l'UE, à environ 30 % des dépenses totales de santé. Il importe donc manifestement d'optimiser les dépenses dans le secteur de la santé, compte tenu en particulier de l'augmentation prévisible de la demande de services de santé sous l'effet du vieillissement.

Les autorités sont parvenues à mettre en œuvre certaines réformes efficaces au cours de la période récente, principalement sur le marché des produits pharmaceutiques, mais les recommandations formulées à cet égard dans les précédentes Études de l'OCDE demeurent valables pour la plupart. Les efforts déployés pour régler les questions épineuses d'une participation officielle des patients aux coûts et du transfert de la fonction d'organisme payeur, traditionnellement exercée par la Caisse de sécurité sociale, à une combinaison d'organismes d'assurance privés et publics, ont suscité une vive résistance au niveau politique. Les autorités devraient s'efforcer de dégager un consensus en faveur d'un système de participation financière des patients, de manière à les sensibiliser aux coûts et à mettre un terme aux « dessous-de-table ». Les autorités devraient aussi continuer de renforcer la fonction de filtrage des médecins généralistes. Des réformes s'imposent par ailleurs pour permettre au gouvernement de gérer les conséquences financières de l'augmentation des dépenses de santé sous l'effet du vieillissement. Les dépenses publiques de santé de la Hongrie devraient enregistrer une hausse relativement modérée à ce titre, mais le gouvernement devrait anticiper les conséquences budgétaires possibles de l'augmentation de la demande sur le long terme, notamment le recours probablement plus intensif à des techniques médicales de pointe, plus coûteuses.

Repenser la politique de réglementation financière

Un des principaux enseignements de la crise est la nécessité de repenser l'approche du crédit aux particuliers, en associant une meilleure protection des emprunteurs à une réglementation plus étroite des créanciers. Il convient de trouver le juste équilibre de part et d'autre, car ni une surprotection des ménages, ni une réglementation excessive des banques ne sont souhaitables. Le premier scénario peut générer un aléa moral et gonfler les rangs des « emprunteurs à risque », tandis que le second pourrait entraver le bon fonctionnement du système financier et, partant, de l'ensemble de l'économie.

Limiter la prise de risques de la part des emprunteurs

La dette des ménages, qui représentait moins de 40 % du PIB en 2009, est beaucoup plus faible que dans les pays plus développés, mais la plupart des emprunts sont à taux variable et une grande partie d'entre eux ont été contractés en devises. De ce fait, les emprunteurs sont exposés à des risques de taux d'intérêt et de change qui accroissent leurs risques de solvabilité. Vu les risques que le poids du service de la dette des ménages fait peser sur la stabilité financière, conformément au Code de conduite déjà en vigueur, *il faudrait plafonner la part des revenus pouvant être affectée au service de la dette. Pour veiller au respect des plafonds d'endettement, il est indispensable de mettre sur pied un registre global du crédit plus exhaustif que la liste négative qui existe actuellement. Il faudrait demander des pièces justificatives pour mieux vérifier les revenus des emprunteurs, de manière à s'assurer de leur capacité de remboursement. Ces mesures contribueraient aussi à « blanchir » l'économie (c'est-à-dire à faire reculer l'économie grise).*

Afin de réduire les risques de surendettement des ménages, il faudrait proposer davantage de produits financiers de type assurance hypothécaire (pour couvrir par exemple les risques de chômage ou de maladie), et encourager les banques à utiliser ces produits comme garantie de prêt. L'éducation financière, inscrite au programme de l'enseignement scolaire, couvre les principaux aspects de la question. Cependant, l'éducation financière en général devrait être développée à tous les stades de la vie et des programmes spécifiques devraient être mis au point à l'intention des groupes les plus vulnérables, comme les personnes âgées ou ayant un faible niveau d'instruction.

Limiter les risques sur les marchés de capitaux et les risques de crédit

Les risques qui ont pesé sur la stabilité financière sont principalement imputables aux emprunts en devises et à une gestion inadéquate des liquidités, caractérisée par une asymétrie des échéances entre actifs et passifs. Les engagements des banques en devises, notamment en francs suisses, sont importants, et les autorités n'ont guère de marge de manœuvre pour fournir des liquidités dans cette devise en cas de crise. Il convient donc d'accorder la plus haute priorité à la régulation et au contrôle des liquidités des principaux établissements afin d'éviter une future crise monétaire. Bien que les normes de fonds propres aient été adéquates jusqu'ici, il y aurait lieu d'être mieux préparé à une augmentation des prêts improductifs. *La situation de liquidité en devises devrait être surveillée*

de plus près. Les autorités devraient alourdir le coût des prêts à risque pour les banques, en les assujettissant par exemple à des coefficients de fonds propres plus élevés, mais une telle mesure serait plus efficace si elle était appliquée au niveau régional (voire mondial). Un système de provisionnement dynamique devrait être adopté lorsque l'économie se redressera, pour assurer aux banques des réserves suffisantes en cas de ralentissement de l'activité économique.

Renforcer la protection des consommateurs

L'augmentation arbitraire des frais facturés par les banques, pratiquement sans restriction jusqu'à une date très récente, a constitué une source de risque pour les emprunteurs. Un manque d'information sur les conditions de crédit et, surtout, la modification unilatérale des contrats par les banques ont abouti à une augmentation considérable des mensualités, à des difficultés de paiement, à des impayés et, parfois, à des expulsions. Les clauses abusives, les révisions unilatérales des contrats et les autres pratiques abusives observées au cours de la période récente appellent une protection vigilante des consommateurs. Toutes les conditions attachées aux produits financiers devraient être indiquées de façon transparente avant la signature du contrat. Depuis quelque temps, les banques ont plus de mal à répercuter des hausses de coûts sur les ménages, car elles ont signé avec l'autorité de régulation et les pouvoirs publics un « Code de conduite » entré en vigueur en décembre 2009. Cela étant, les clauses correspondantes dans les contrats de crédit devraient généralement être condamnées et déclarées non contraignantes. À tout le moins, s'agissant des contrats existants, les créanciers devraient être encouragés à restructurer leurs prêts en cas de défaillance due à une révision unilatérale du contrat.

Promouvoir la concurrence pour renforcer l'efficacité du secteur bancaire

De sérieux obstacles s'opposent au jeu effectif de la concurrence. L'un d'eux est lié au manque d'information sur les emprunteurs, qui se traduit par une augmentation du risque de crédit pour les banques et, par conséquent, par une moindre probabilité de réduction des marges. Un autre obstacle très important est constitué par le niveau élevé des coûts de transfert (c'est-à-dire de changement d'établissement de crédit), qui atteignent de 1 % à 2 % pour les prêts au logement et de 3 % à 5 % pour les autres crédits. Une concurrence plus intense devrait permettre de réduire ces coûts, mais le plafonnement des frais de remboursement anticipé instauré par de récentes dispositions législatives est un pas en avant, même si la limite supérieure est un peu élevée. Par ailleurs, les bonifications d'intérêts des prêts au logement devraient pouvoir être transférées entre divers biens et entre établissements financiers, comme l'a recommandé l'autorité de la concurrence. Les agents indépendants devraient être tenus de présenter plusieurs propositions aux clients, moyennant une commission fixe qui ne serait versée que si l'une de ces propositions est retenue par le client, et ils ne devraient pas être autorisés à accepter des commissions de la part d'établissements financiers. Les agents opérant pour le compte ou au nom de banques devraient être tenus d'indiquer aux emprunteurs les modalités et le montant de leur rémunération.

Renforcer le cadre de surveillance

La crise a mis en lumière les faiblesses du cadre de surveillance, notamment un contrôle inadéquat du système financier, une mauvaise évaluation des risques de celui-ci et une coopération insuffisante entre les institutions chargées d'assurer la stabilité financière. Jusqu'à une date très récente, l'autorité de surveillance financière n'était pas autorisée à mettre un terme aux pratiques commerciales abusives pour protéger les intérêts des consommateurs. L'autorité de surveillance est devenue indépendante du ministère des Finances et directement responsable devant le Parlement. Afin de mieux identifier et évaluer les risques systémiques, il y aurait lieu de renforcer davantage la coopération entre la banque centrale et les autres institutions chargées de veiller à la stabilité financière. L'instance plus formelle que constitue le Conseil de stabilité financière devrait jouer un rôle déterminant dans la détection des risques et dans la formulation de recommandations visant à atténuer ces risques. L'autorité de surveillance des marchés de capitaux devrait être habilitée à édicter des règles, mais il faudrait veiller à éviter les chevauchements avec la banque centrale. Elle ne devrait pas être tenue pour responsable des préjudices que ses mesures sont susceptibles de causer aux établissements réglementés, car les nouveaux pouvoirs qui lui sont conférés pour imposer des amendes plus élevées seraient alors inefficaces.

Améliorer l'efficacité de l'enseignement afin d'accroître la productivité

Les politiques menées par la Hongrie dans le domaine de l'éducation et ses établissements d'enseignement permettent d'associer de bons résultats à une utilisation relativement efficace des ressources. En proportion du PIB, les coûts sont voisins de la moyenne OCDE, tandis que les jeunes élèves obtiennent des résultats supérieurs à la moyenne dans les évaluations internationalement comparables. En revanche, les élèves de 15 ans n'obtiennent que des résultats moyens aux tests du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) et la proportion d'adultes ayant fait des études supérieures, bien qu'en augmentation, est encore faible. Phénomène plus préoccupant, le système scolaire ne prépare pas de façon adéquate les jeunes issus des écoles professionnelles à l'entrée dans le monde du travail. En conséquence, les pouvoirs publics devraient envisager de réformer le système, afin d'améliorer les résultats et l'efficacité économique de l'enseignement.

L'efficacité de l'enseignement scolaire peut être améliorée

Le système scolaire hongrois présente des caractéristiques qui sont habituellement associées à de bons résultats, notamment une grande autonomie locale. Cependant, de nombreuses communes sont trop petites pour offrir des services d'enseignement de qualité à tous les élèves qui relèvent d'elles, et le gouvernement encourage activement les petites communes à mettre en commun des installations et/ou à regrouper l'éducation d'enfants et l'enseignement primaire et secondaire en une seule structure. De nouveaux regroupements ou associations pourraient encore être réalisés entre communes pour améliorer l'efficacité de l'enseignement. L'évaluation nationale des compétences de base permet de mesurer les performances individuelles des établissements, mais la supervision des tests

et la diffusion de leurs résultats laissent quelque peu à désirer. Pour améliorer leur fiabilité, il faudrait accroître la proportion d'évaluations nationales surveillées par des inspecteurs indépendants et, pour améliorer leur utilité, traiter et diffuser dans les meilleurs délais une plus grande part des résultats individuels des établissements, en les ajustant si possible en fonction du milieu socio-économique des élèves.

La qualité des enseignants influe notablement sur les résultats des élèves. En Hongrie, la qualité des nouveaux membres du corps enseignant semble moins satisfaisante que dans d'autres professions. En vertu des réformes récemment mises en œuvre, les futurs enseignants doivent consacrer jusqu'à trois ans à l'acquisition de connaissances dans leur domaine spécifique, puis jusqu'à deux ans à l'étude de questions pédagogiques et à des stages. Les critères d'admission dans les établissements de formation pédagogique et les cours qui y sont dispensés devraient être évalués de façon indépendante. Les enseignants sont moins bien payés en Hongrie que dans la plupart des autres pays, même si l'on tient compte du moindre niveau du PIB par habitant, mais ils ont aussi une charge de travail moins lourde. À terme, il faudrait accroître la proportion de leur temps de travail légal total consacrée à l'enseignement proprement dit. Les gains d'efficacité qui en résulteraient pourraient permettre de réduire leur nombre ou de mieux les rémunérer, voire d'agir sur les deux plans à la fois.

Améliorer la qualité et la pertinence de la formation professionnelle

Le taux d'emploi des jeunes (15-19 ans) était le plus faible de la zone OCDE en 2008, ce qui s'explique en partie par une scolarité obligatoire plus longue (portée progressivement à 18 ans). Environ 60 % des personnes ayant suivi une formation professionnelle n'ont pas d'emploi ou travaillent dans des domaines qui ne correspondent pas à leurs qualifications. Afin d'améliorer l'utilité des cours, il faudrait suivre les jeunes au cours de la première année suivant leur formation de manière à rassembler des informations sur la pertinence de leur formation professionnelle.

Une forte proportion d'élèves hongrois sont inscrits dans deux types d'écoles professionnelles à l'issue de leur huitième année d'études. L'OCDE a récemment publié une analyse approfondie du système d'enseignement et de formation professionnels en Hongrie. Les pouvoirs publics devraient mettre en œuvre les recommandations figurant dans le rapport de l'OCDE. Étant donné la qualité incertaine et le volume limité de la formation pratique assurée au sein des écoles, il faut continuer à favoriser la formation professionnelle pratique dans les centres régionaux intégrés de formation professionnelle et sur le lieu de travail (apprentissage) plutôt que dans les écoles professionnelles. Par ailleurs, étant donné que les écoles professionnelles préparent mal les élèves à l'entrée dans la vie active, les pouvoirs publics devraient les renforcer, en faisant en sorte, par exemple, qu'elles dispensent un enseignement d'un niveau comparable à celui des écoles secondaires professionnelles, afin d'offrir à tous les élèves de l'enseignement professionnel les mêmes moyens de formation, et de bien préparer à l'examen de fin d'études secondaires, le matura, tous les élèves qui le souhaitent.

Assurer une meilleure intégration des élèves issus de milieux défavorisés, notamment des Roms

On considère en général que l'orientation (c'est-à-dire l'inscription des élèves dans différentes catégories d'établissements en fonction de leurs évaluations et de leurs préférences) aboutit à une plus grande efficacité de l'enseignement, malgré l'absence de données concrètes à cet égard. Plusieurs pays de l'OCDE ont décidé de ne plus recourir à l'orientation précoce au cours des dernières décennies, et aucun pays n'a pris de mesures allant dans le sens opposé. Cette tendance s'explique notamment par le fait qu'une orientation précoce a souvent pour effet de perpétuer les disparités d'ordre socio-économique. En Hongrie, l'orientation peut avoir lieu à 14 ans. *Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, elle ne devrait intervenir, au plus tôt, qu'à l'âge de 15 ans.*

De nombreux Roms adultes ont un faible niveau d'instruction – certains n'ont même pas achevé leurs études primaires – et, en moyenne, obtiennent systématiquement de moins bons résultats que le reste de la population. Les pouvoirs publics ne regroupent plus les élèves Roms dans des « écoles tziganes » et encouragent au contraire leur intégration au sein de la collectivité dès le plus jeune âge. Des recherches révèlent que l'intégration de jeunes enfants d'origines ethniques différentes dans les établissements préscolaires accroît leurs chances de poursuivre leurs études à l'issue de la scolarité obligatoire, tout en réduisant les préjugés sociaux de part et d'autre. *Il est donc souhaitable d'encourager les Roms, au moyen d'incitations financières par exemple, à envoyer leurs enfants dans des établissements préscolaires plus longtemps que ne l'exige la législation.* À cet égard, les mesures spéciales prises en janvier 2009 par le gouvernement pour inciter les parents de milieux défavorisés à envoyer leurs enfants dans des établissements préscolaires vont dans la bonne direction.

Améliorer l'enseignement supérieur afin de favoriser l'innovation et la croissance

En 2005, le système d'enseignement supérieur a été aligné sur la structure mise en place dans le cadre du processus de Bologne. L'examen en profondeur prévu pour 2010 pourrait mettre en évidence certains problèmes de qualité, car cette réforme importante, jointe à l'augmentation des inscriptions, a lourdement pesé sur les ressources de l'enseignement supérieur. *Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les aides financières fournies aux établissements et facultés en difficulté soient subordonnées à des améliorations rapides. Les autorités devraient promouvoir davantage, par des incitations financières, une meilleure adéquation entre les études supérieures et les besoins prévisibles du marché du travail et subordonner le maintien de la gratuité des études à des conditions plus rigoureuses, tout en développant les possibilités de prise en charge des frais de subsistance des étudiants issus de milieux défavorisés.* Bien que le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur soit en augmentation, la proportion d'étudiants choisissant des disciplines scientifiques importantes pour l'innovation a diminué. La Hongrie est, de loin, le pays de l'OCDE où la proportion de diplômés dans des matières scientifiques est la plus faible. *Les autorités doivent continuer d'affecter en priorité les ressources financières disponibles à des filières propices à l'innovation et, partant, à la croissance économique.*

Chapitre 1

Ramener l'économie sur une trajectoire de croissance viable

La Hongrie est confrontée à l'une des plus graves récessions observées parmi les pays de l'OCDE. Le niveau élevé de la dette libellée en devises a entraîné une perte de confiance des marchés, et l'impossibilité de financer le déficit public en faisant appel au marché, conjuguée à la faiblesse des réserves de change, a conduit les autorités à demander l'assistance financière d'organisations internationales. Dans un contexte de grande instabilité des taux de change, il a fallu mener une politique macroéconomique rigoureuse en dépit d'une grave récession. Pour la banque centrale, la défense du forint a parfois dû l'emporter sur le ciblage de l'inflation. Sur le plan budgétaire, les dépenses discrétionnaires ont fait l'objet de coupes claires. La crise a servi de déclencheur à des réformes structurelles décisives, dont une vaste réforme fiscale, une réforme des retraites et la mise en place d'un Conseil budgétaire et de règles budgétaires. À la faveur de la reprise mondiale, la politique monétaire a été assouplie et les autorités ont en partie laissé jouer les stabilisateurs automatiques. Éviter un dérapage budgétaire majeur, surtout pendant l'année électorale de 2010, devrait concourir à rétablir la confiance et à stabiliser l'économie.

L'ampleur de la récession ne manquera pas de laisser son empreinte sur la capacité de production. Pour stimuler la croissance potentielle et résorber les écarts d'efficacité (entre régions, entreprises et groupes de la population active), il importe donc de poursuivre les réformes structurelles dans les domaines du marché du travail, de l'enseignement, de l'entrepreneuriat et de l'innovation. À cet égard, le transfert de charge fiscale du travail vers la consommation intervenu en 2009 a utilement contribué à la réduction des distorsions économiques. La réforme des retraites et le raccourcissement du congé de maternité, qui auront une incidence positive sur l'offre de travail, doivent être maintenus. Les politiques actives du marché du travail doivent être mieux coordonnées. Quant aux mesures touchant les marchés de produits, elles doivent davantage soutenir l'innovation. Enfin, la poursuite de l'assainissement des finances publiques devrait contribuer à un meilleur dosage des mesures adoptées, tout en ouvrant la voie à des réductions d'impôts favorables à la croissance.

La Hongrie est aux prises avec l'une des plus graves récessions auxquelles doivent faire face les pays de l'OCDE, puisque les prévisions tablent pour 2009-10 sur une chute du PIB réel de plus du double de la moyenne OCDE. Le soutien financier international, une politique macroéconomique prudente et des réformes structurelles décisives ont posé les jalons d'un rétablissement de la confiance des investisseurs. Pourtant, même dans ces conditions, la croissance ne devrait amorcer une lente remontée que début 2010 et, surtout, le revenu réel par habitant risque de baisser par rapport à la moyenne de la zone OCDE, ce qui inversera le mouvement de convergence des revenus réels. Ce chapitre analyse les origines de la crise et les mesures macroéconomiques qui ont été prises pour y remédier, puis étudie les moyens à mettre en œuvre pour rétablir une croissance viable.

Heurtée de plein fouet par la crise mondiale

La crise mondiale a frappé l'économie avec une violence exceptionnelle

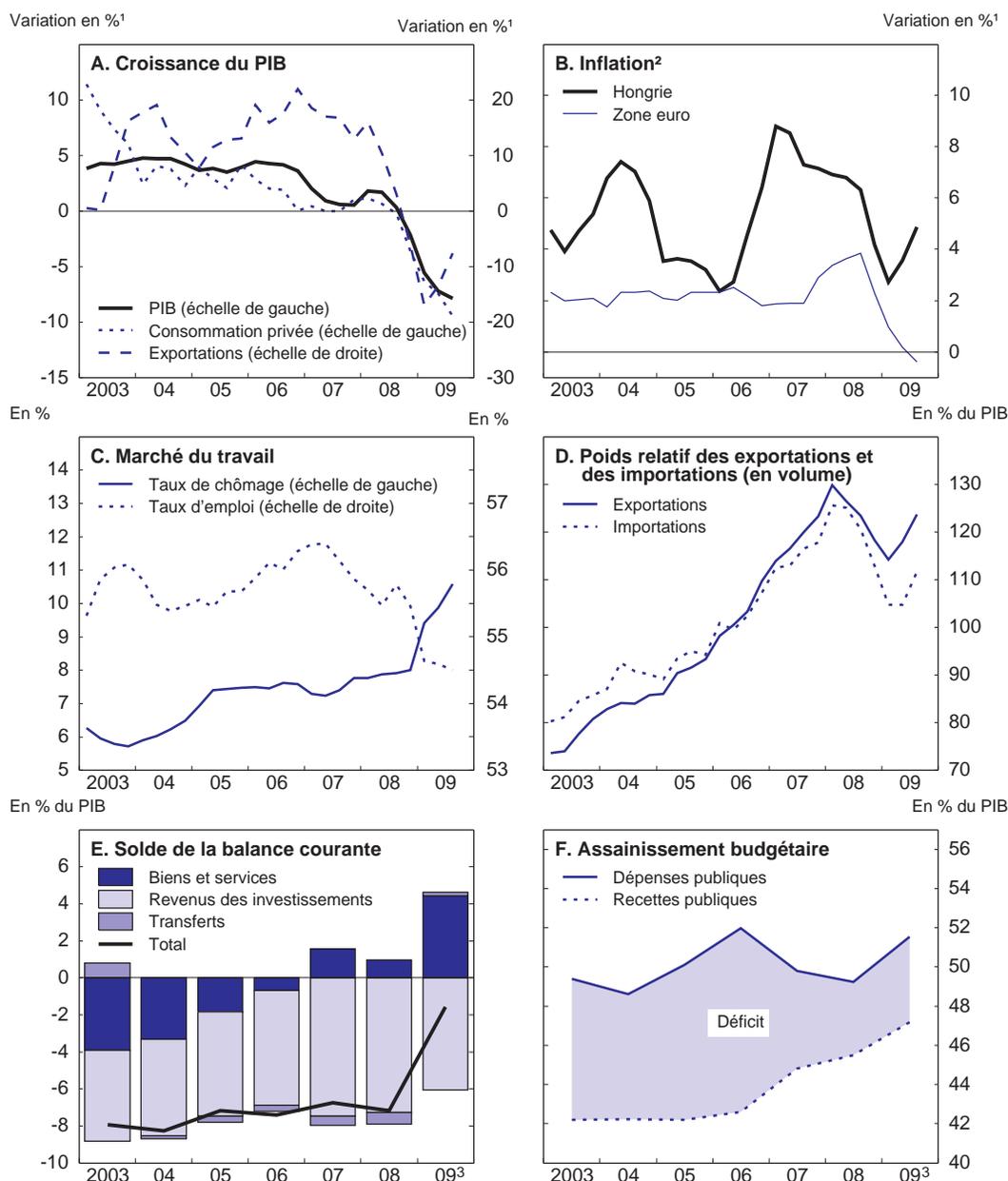
Avant l'éclatement de la crise financière mondiale en septembre 2008, la Hongrie avait réussi à bien progresser sur la voie de l'assainissement budgétaire. En l'espace de deux ans, le déficit des administrations publiques avait été réduit, passant de 9.4 % du produit intérieur brut (PIB) en 2006 à 3.7 % en 2008 (graphique 1.1). En données corrigées des variations conjoncturelles, l'ajustement budgétaire global a été encore plus prononcé (de l'ordre de 7 points de PIB en 2007-08).

Malgré tout, la confiance des investisseurs dans les actifs libellés en forints s'est effondrée à la mi-octobre 2008, mouvement encore aggravé par le phénomène mondial de réduction de l'effet de levier. Les adjudications d'obligations d'État ont commencé à régresser, et les détenteurs non résidents d'obligations libellées en forints se sont massivement débarrassés de leurs titres. Les rendements obligataires ont grimpé en conséquence, dans des proportions bien plus fortes que dans les pays voisins dont l'endettement public et les engagements extérieurs étaient moindres (graphique 1.2). C'est ainsi que le taux de change nominal a perdu 25 % en octobre 2008, ce qui a conduit la banque centrale à relever son taux directeur de 8.5 % à 11.5 %, soit son niveau le plus élevé depuis juillet 2004.

En conséquence, après l'éclatement de la crise financière à la mi-2007, le PIB réel a chuté plus brutalement que dans d'autres économies en transition dotées d'un régime de change flottant, comme la République tchèque ou la Pologne (graphique 1.3). L'inflation reste persistante, du fait de la dépréciation du taux de change et des récentes hausses de la fiscalité indirecte.

Les facilités internationales de prêt octroyées par le Fonds monétaire international (FMI), l'Union européenne (UE) et la Banque mondiale (qui représentaient au total un volume de crédits de 20 milliards d'euros en novembre 2008) ont réussi dans un premier temps à stabiliser les anticipations du marché. Un rebond modeste du taux de change a permis à la banque centrale d'abaisser son principal taux directeur à quatre reprises entre

Graphique 1.1. Principaux indicateurs économiques



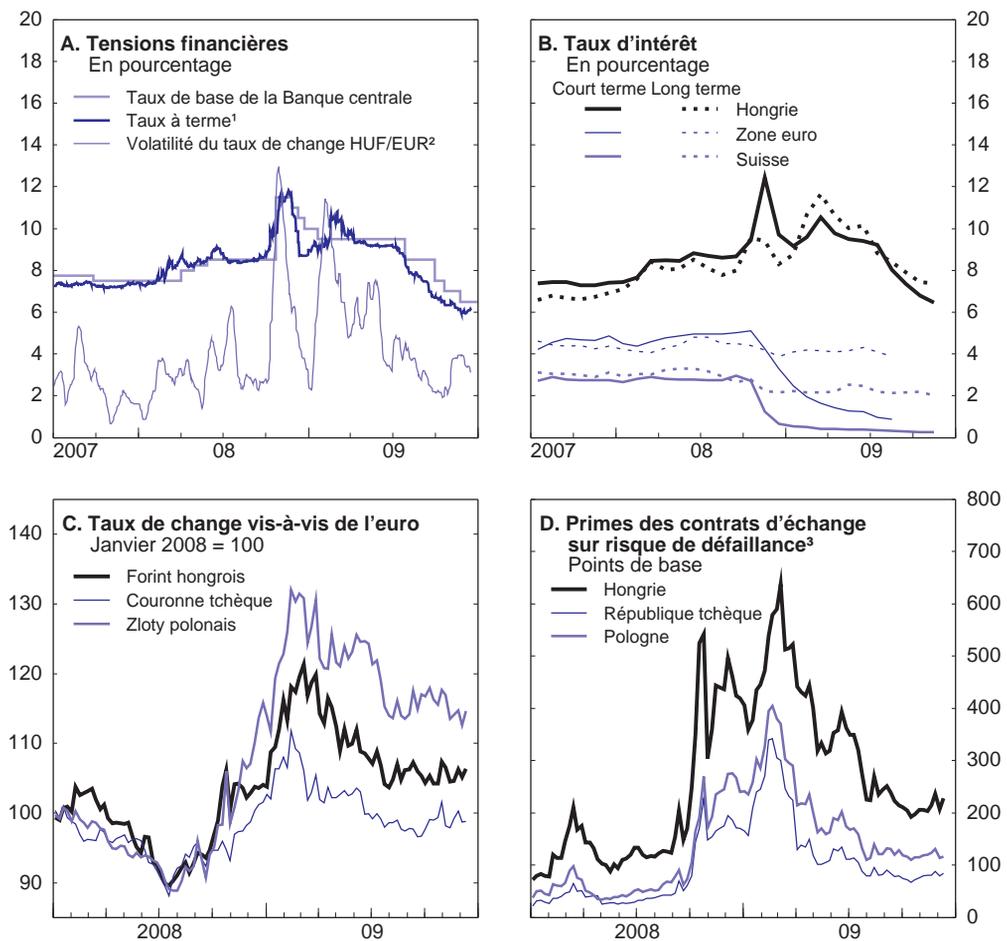
1. Pourcentage de variation en glissement annuel.
2. Indice des prix à la consommation harmonisé.
3. Prévisions.

Source : OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections et Principaux indicateurs économiques* (Bases de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/784840740138>

novembre 2008 et janvier 2009 (soit une réduction cumulée de 200 points de base), ce qui a annulé les deux tiers de la hausse antérieure des taux d'intérêt. Le taux de change est toutefois resté très instable, dans un climat de morosité grandissante face aux perspectives de croissance de l'économie mondiale. Alors que les organisations internationales revoient drastiquement à la baisse leurs prévisions de production pour 2009 et 2010, les

Graphique 1.2. La crise financière



1. Moyenne des taux d'intérêt à terme à trois mois (pour des remboursements débutant à un mois et trois mois de distance).
 2. Écart type glissant sur un mois.
 3. Taux à cinq ans ; écart de taux moyen entre l'entité considérée et la courbe de référence pertinente.
- Source : Magyar Nemzeti Bank, Datastream et OCDE (2009), *Principaux indicateurs économiques* (Base de données), décembre.

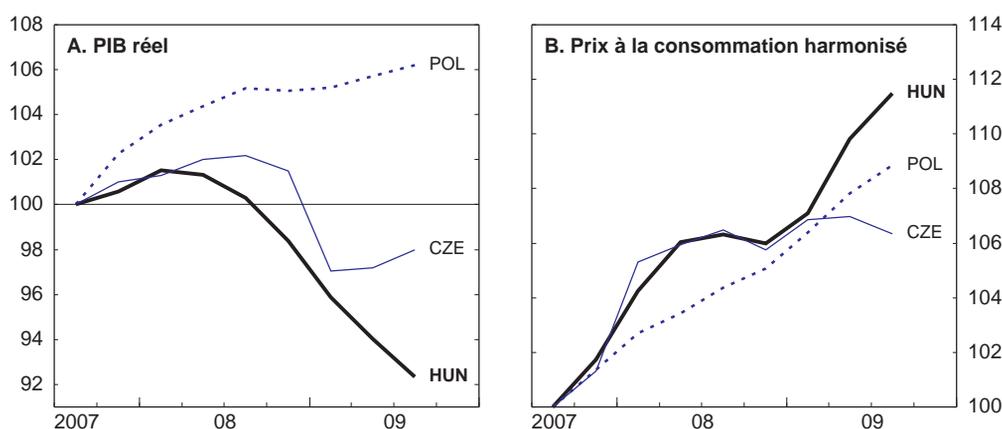
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/784846713365>

difficultés financières ont rapidement fait leur réapparition sur les marchés d'Europe centrale et orientale. Le taux de change a dégringolé pour atteindre un nouveau record à la baisse (317 forints pour un euro) début mars 2009 (graphique 1.2, partie C). Malgré le resserrement du crédit induit par le gonflement des sorties de capitaux et en dépit de l'aggravation de la récession économique¹, les taux directeurs ont été maintenus au même niveau.

Finalement, la rigueur des politiques budgétaire et monétaire, et notamment l'adoption d'une ambitieuse réforme fiscale à la mi-2009, ont redonné confiance aux marchés, ce qui a rendu possibles une baisse des taux d'intérêt du marché et une diminution des primes des contrats d'échange sur risque de défaillance (graphique 1.2, partie D). Parallèlement, les adjudications d'obligations d'État sur les marchés nationaux et internationaux ont repris à la faveur de la baisse des taux d'intérêt à long terme, tandis que les entrées nettes de capitaux, qui ont dépassé un déficit des transactions courantes en

Graphique 1.3. PIB et inflation : comparaison avec d'autres économies en transition ayant un régime de change flottant depuis le début de la crise financière (mi-2007)

Indice, 2007 T3 = 100



Source : OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/784876761652>

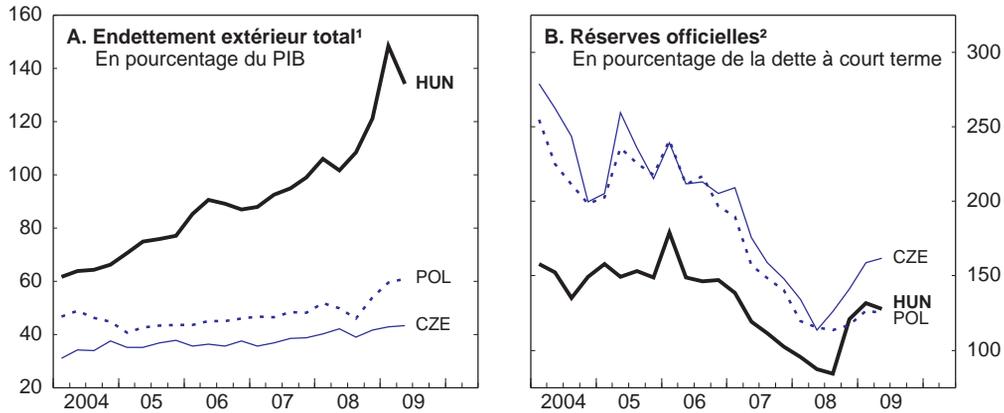
diminution, ont ménagé une marge d'appréciation de la monnaie (hausse de 15 % entre mars et octobre 2009) et de baisse des taux directeurs. L'octroi du crédit de confirmation du FMI qui court jusqu'en octobre 2010 devrait contribuer à maintenir ce climat de confiance.

À l'origine de la vulnérabilité de la Hongrie, un fort endettement extérieur

L'impact disproportionné de la crise financière mondiale est en grande partie imputable à l'endettement extérieur grandissant de la Hongrie², qui expose le pays aux revirements du marché, du fait notamment que les réserves officielles brutes sont tombées en deçà du niveau de la dette extérieure à court terme (évaluée sur la base de l'échéance résiduelle) en 2007 et ont touché leur point le plus bas en 2008 (graphique 1.4). Auparavant, la transition de la Hongrie vers l'économie de marché puis son adhésion à l'Union européenne en 2004 avaient conduit à la libéralisation totale des mouvements de capitaux, créant les conditions d'un afflux massif de fonds. Ces importations de capital ont d'abord pris la forme d'investissements directs étrangers (IDE), pour évoluer ensuite vers des flux générateurs de dette, conséquence d'un écart persistant entre taux d'intérêt. Il s'en est suivi une explosion de l'endettement extérieur, passé de 66 % du PIB en 2004 à 120 % environ fin 2008 et 134 % en juin 2009 (graphique 1.4). Sous l'effet du raccourcissement des échéances de la dette extérieure, et en particulier du gonflement de l'encours de dette bancaire à court terme, les réserves internationales brutes ont été de moins en moins à même de couvrir la dette à court terme en devises calculée sur la base de l'échéance résiduelle. Dès septembre 2008, soit un mois avant le début de cette vague de défiance, les réserves officielles brutes ne couvraient que 84 % de la dette extérieure à court terme évaluée sur la base de l'échéance résiduelle, contre plus de 100 % fin 2007, ce qui plaçait la Hongrie dans une situation beaucoup plus précaire que la République tchèque ou, dans une moindre mesure, que la Pologne (graphique 1.4). Le ratio réserves officielles/dette à court terme est revenu au-dessus de 120 % fin 2009, grâce au concours financier des organisations internationales.

Les emprunts en devises des ménages ont commencé à enfler en 2003, du fait de la faiblesse des taux d'intérêt à l'étranger, de la moindre bonification des prêts immobiliers

Graphique 1.4. Endettement extérieur et réserves officielles : comparaison avec d'autres économies en transition ayant un régime de change flottant



1. Dans le cas de la Hongrie, la dette extérieure totale n'inclut pas les entités à vocation spéciale (anciennement qualifiées d'entreprises extraterritoriales). S'il était tenu compte de ces entités à vocation spéciale, le niveau d'endettement extérieur de la Hongrie atteindrait 165 % du PIB à la fin de 2008.

2. Réserves totales à l'exclusion de l'or.

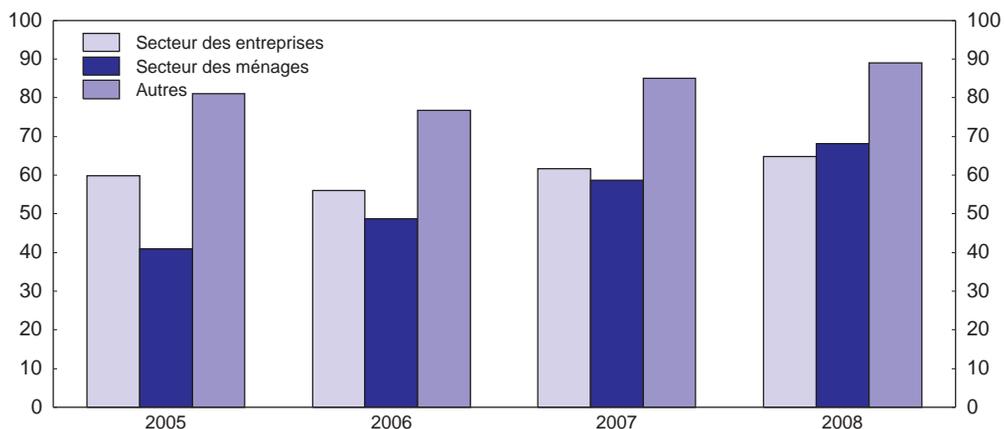
Source : FMI (2009), *International Financial Statistics* (CD-ROM), Fonds monétaire international, novembre ; Banque mondiale (2009), *Quarterly External Debt Statistics* (base de données), décembre ; OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Base de données), décembre ; et Magyar Nemzeti Bank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/784886440807>

en forints en 2003 (voir le chapitre 3), et d'anticipations par trop optimistes quant à une entrée prochaine de la Hongrie dans la zone euro. Aidées par cette facilité d'accès au financement étranger et mettant à profit l'énorme écart de taux d'intérêt, les banques à capitaux étrangers ont proposé des prêts en devises à moindre coût pour la clientèle hongroise (graphique 1.5). En 2008, les banques étrangères s'adjugeaient plus des trois quarts des actifs du secteur bancaire. Les banques hongroises ont suivi leur exemple, en vendant des créances en devises aux ménages. Une proportion croissante du crédit bancaire au secteur non financier (y compris le secteur des entreprises) s'est donc trouvée libellée en devises (essentiellement en francs suisses) (graphique 1.5).

Graphique 1.5. Part des prêts en devises dans le crédit intérieur total

En pourcentage



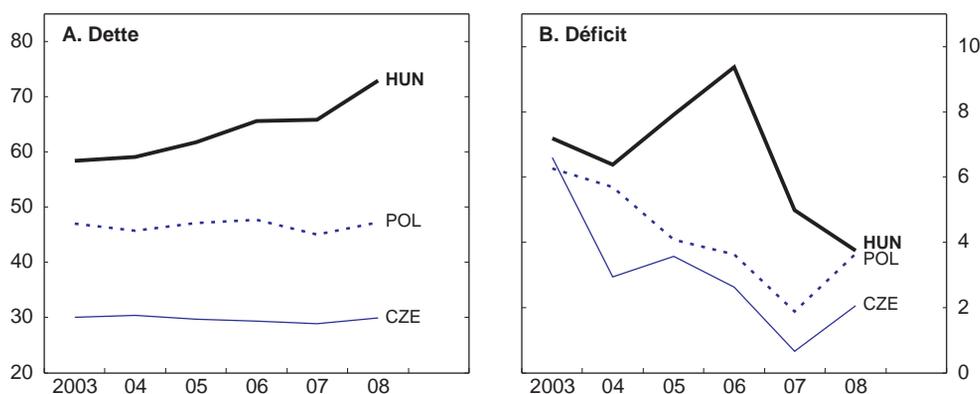
Source : MNB (2009), « Financial Accounts », Statistical Time Series, Magyar Nemzeti Bank, décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785010335888>

La dette extérieure est en majeure partie composée de dette privée : l'endettement public extérieur total représentait environ 40 % du PIB fin 2008³. Les inquiétudes latentes sur l'aptitude de la Hongrie à financer son endettement extérieur massif ont été nourries par une situation budgétaire lourdement et durablement déficitaire (8 % du PIB en moyenne sur la période 2002-06, avant le récent mouvement d'assainissement), qui ont bridé les possibilités pour les pouvoirs publics de venir en aide à des entités privées. L'endettement public a grimpé en flèche, pour atteindre 73 % du PIB à la fin 2008, soit bien plus que dans les pays voisins (graphique 1.6).

Graphique 1.6. **Endettement et déficit du secteur public : comparaison avec d'autres économies en transition ayant un régime de change flottant**¹

En pourcentage du PIB



1. Dette brute selon la définition du Traité de Maastricht et capacité/besoin de financement des administrations publiques.

Source : OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785030122575>

Les progrès réalisés en matière d'assainissement budgétaire n'ont peut-être pas été perçus comme durables, car ils reposaient environ pour moitié sur des augmentations des recettes depuis 2006. En termes de stimulation de l'offre potentielle, l'ajustement budgétaire fondé sur un alourdissement de la fiscalité a été sous-optimal. Qui plus est, les coupes dans les dépenses se sont traduites en partie par une baisse des dépenses d'équipement, ce qui est également préjudiciable à l'offre.

Des mesures macroéconomiques visant à restaurer la stabilité financière dans un contexte de grave récession

La persistance de la fragilité financière a exigé des mesures procycliques d'assainissement budgétaire

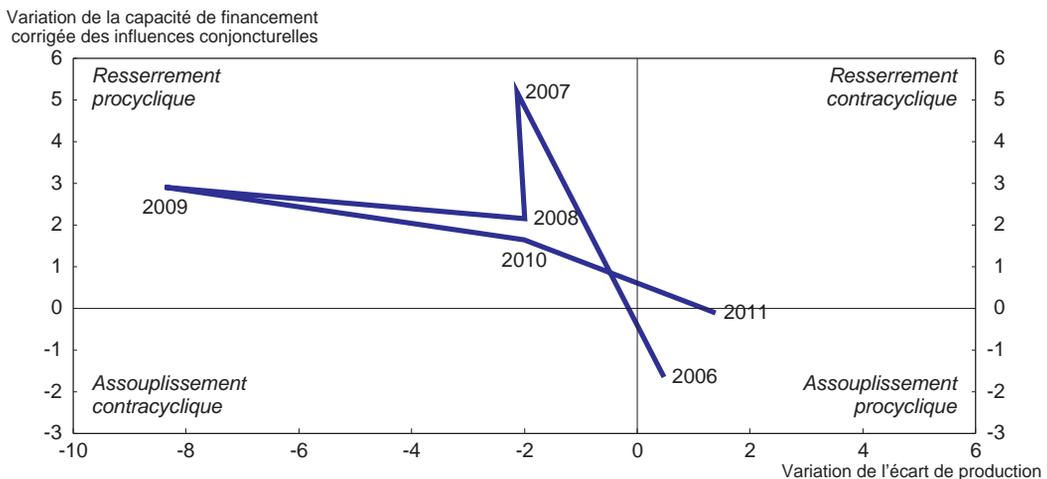
Étant donné la vulnérabilité du pays sur le plan extérieur, un rééquilibrage durable des finances publiques s'est imposé, alors même que la crise de la production s'aggravait. La reconduction systématique d'un important encours de dettes a exigé de nouveaux efforts d'ajustement budgétaire afin de lever les inquiétudes concernant la solvabilité de la Hongrie. Le maintien d'objectifs budgétaires compatibles avec la viabilité de la dette à moyen terme, concomitamment à la nécessité de réagir à la crise économique qui s'aggravait rapidement, a été au centre des priorités de l'action publique. L'orientation procyclique de la politique budgétaire est le fruit de l'expérience d'autres marchés

émergents surendettés : dans ces pays, l'ajustement budgétaire a raffermi la confiance, ce qui a contribué à inverser les flux de capitaux ainsi qu'à réunir les conditions d'une appréciation de la monnaie et d'une baisse des taux d'intérêt. Autant de facteurs qui allègent la charge du service de la dette extérieure du secteur privé, et par là même, stimulent l'activité (Ghosh et al., 2002 ; FMI, 2008).

Les autorités budgétaires hongroises ont opéré des arbitrages entre leur souci de rétablir la stabilité financière grâce à l'assainissement budgétaire, ce qui exigeait une politique d'ensemble procyclique, et la nécessité de soutenir l'activité macroéconomique, ce qui supposait de laisser jouer au moins partiellement les stabilisateurs automatiques. Initialement, le budget 2009 établi en novembre 2008 était nettement procyclique, tablant sur un déficit du budget des administrations publiques de 2.6 % du PIB pour 2009 (graphique 1.7), lequel supposait un ajustement budgétaire structurel du même ordre. Les révisions ultérieures de l'objectif de déficit fixé pour 2009 ont toutefois permis de laisser jouer partiellement les stabilisateurs automatiques (3.9 % dans l'objectif convenu avec le FMI en mai 2009), et se sont avérées adaptées face au constat de plus en plus évident que la récession serait bien plus grave que prévu. Les ajustements structurels indispensables restaient toutefois substantiels. Dans l'avenir, l'assainissement budgétaire, par le biais des réformes structurelles, devra continuer de contribuer à rétablir la confiance des marchés, sans pour autant que soit adoptée une posture exagérément procyclique au cas où l'économie fléchirait davantage que prévu. Ce sont là des conditions qui concourent à améliorer l'articulation entre les politiques budgétaire et monétaire, en renforçant l'efficacité du dosage des mesures. Si on prend en compte le plan budgétaire initial pour 2010, la Hongrie aura mené une politique procyclique de resserrement budgétaire pendant quatre années de suite (graphique 1.7).

Graphique 1.7. Orientation de la politique budgétaire

En pourcentage du PIB potentiel



Source : OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785121003353>

Les récentes réformes ont grandement amélioré la viabilité budgétaire, ouvrant la voie à la conduite d'une politique budgétaire moins procyclique

Ce climat de défiance a conduit les autorités à adopter en mai-juin 2009 de vastes réformes structurelles destinées à renforcer la viabilité budgétaire. Ces mesures ont porté sur une réforme de la fiscalité et une diminution des dépenses discrétionnaires, ainsi que sur une loi de responsabilité budgétaire. Cette expérience semble confirmer l'idée selon laquelle les revers de la conjoncture peuvent être propices à des réformes qui auraient été difficiles à mettre en œuvre dans d'autres circonstances (Høj et al., 2006). On attend notamment de ces réformes qu'elles permettent un certain assouplissement des objectifs de déficit à court terme sans déstabiliser les anticipations d'assainissement budgétaire des marchés de capitaux sur le moyen terme. De ce point de vue, l'adoption de ce train de réformes budgétaires intervient à point nommé, même si certaines mesures, comme la hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) visant à reporter le poids de la fiscalité du travail sur la consommation, peuvent dans un premier temps aggraver la récession (voir ci-après et encadré 1.1).

Encadré 1.1. Quels effets macroéconomiques attend-on d'un transfert de charge fiscale du travail vers la consommation en Hongrie ?

Depuis quelque temps, les pouvoirs publics s'intéressent de plus en plus aux taxes sur la consommation, taxes sur les ventes ou taxe sur la valeur ajoutée (TVA), par exemple, comme moyen de financer une plus large part de leurs dépenses (Johansson et al., 2008). En 1998, le Danemark avait mis en place une réforme sur ces bases. Plus récemment, l'Allemagne (en 2007) et la Hongrie (en 2009) ont relevé leurs taux de TVA pour financer, partiellement ou intégralement, la baisse des cotisations de sécurité sociale, d'où l'appellation de « TVA sociale » qui est parfois associée à ce type de réforme. Les deux arguments invoqués à l'appui de ces réformes sont généralement les suivants : *premièrement*, eu égard à la concurrence fiscale internationale, il est plus facile de recouvrer une taxe sur la consommation (moins mobile) que les impôts sur le travail ; *deuxièmement*, le fait de reporter la charge fiscale du travail sur la consommation tend à stimuler la croissance, et partant, la compétitivité et l'emploi. En théorie comme en pratique, toutefois, il n'est pas aisé de déterminer avec exactitude l'impact final d'une telle réforme fiscale.

La théorie économique de l'incidence fiscale fondée sur un modèle statique standard (McLure, 1975) laisse penser qu'un transfert de charge fiscale budgétairement neutre du travail vers la consommation ne devrait avoir aucun effet économique, étant donné que taxer le revenu équivaut à taxer la consommation (la somme de tous les revenus tout au long de la vie est égale à la somme de toutes les dépenses). Cependant, les modèles qui prennent en compte des différences de bases d'imposition indiquent que le déplacement de la charge fiscale peut avoir de plus amples effets sur la consommation que sur le travail. Ainsi, pour qu'une réforme fiscale soit neutre du point de vue des recettes, une augmentation donnée de la taxe sur la consommation doit être compensée par une baisse plus sensible de l'impôt sur le travail (Gauthier, 2009), d'où une réduction du coin fiscal. Ce déplacement du poids de la fiscalité influe également sur la redistribution du revenu entre les générations, au profit des plus jeunes, car les plus âgées ne bénéficient en rien de l'allègement de l'impôt sur les revenus du travail alors qu'elles sont pénalisées par la hausse des taxes sur la consommation.

Encadré 1.1. **Quels effets macroéconomiques attend-on d'un transfert de charge fiscale du travail vers la consommation en Hongrie ?** (suite)

Dans une perspective dynamique, qui s'appuie habituellement sur des modèles de simulation macroéconomiques, le déplacement du poids de la fiscalité peut aussi avoir une incidence positive sur l'activité économique à moyen terme, même si l'effet à court terme peut être défavorable. Ce transfert de l'impôt peut avoir un impact immédiat négatif sur la consommation du fait de la hausse des prix à la consommation (relèvement de la TVA), mais un impact positif graduel sur la demande de travail (abaissement du coût du travail). Il y a également gain de compétitivité, surtout si le taux de change est fixe, sur les marchés aussi bien intérieurs qu'étrangers. Sur le marché intérieur, les producteurs locaux gagnent en compétitivité car les biens importés sont exposés à la hausse de la TVA alors que les importateurs ne bénéficient pas de la réduction des coûts du travail. Sur les marchés extérieurs, les exportateurs deviennent plus compétitifs du fait de la baisse des coûts de la main-d'œuvre.

Avec le temps, l'impact du transfert de charge fiscale du travail vers la consommation dépendra de l'ajustement dynamique des différentes variables et de la vitesse d'ajustement relative des variables réelles après ajustement des variables nominales. Les salaires nominaux peuvent mettre plus ou moins de temps à rattraper la hausse des prix à la consommation provoquée par le relèvement de la TVA. L'effet peut être favorable pour la consommation mais éroder l'impact positif sur la demande de travail. À l'inverse, si les entreprises n'augmentent pas leurs marges après l'abaissement des cotisations sociales patronales (pour des raisons de compétitivité ou du fait d'une demande de consommation déjà faible), la hausse de la TVA peut n'avoir qu'une incidence limitée sur les prix à la consommation, ce qui limite l'effet négatif potentiel sur la consommation mais atténue également l'impact positif potentiel sur la demande de travail. En définitive, ce transfert de l'impôt peut avoir une incidence négative sur le solde budgétaire à court terme car les dépenses, indexées sur l'inflation, augmenteront probablement plus vite que les recettes, du fait de l'impact négatif sur la consommation. Si les pouvoirs publics cherchent à ramener le solde budgétaire à sa position initiale en alourdissant les impôts ou en réduisant les dépenses, ils atténueront les effets positifs qu'aurait pu avoir sur l'activité et l'emploi le transfert de charge fiscale du travail vers la consommation.

L'impact potentiel peut être encore plus complexe si la réduction des cotisations sociales vise en priorité les travailleurs à faibles revenus, qui sont généralement des travailleurs peu qualifiés pour lesquels la réduction des coûts de main-d'œuvre a un impact plus favorable sur la demande de travail. Cet impact peut être amplifié par le salaire minimum : le transfert de l'impôt peut assouplir la contrainte que représente le salaire minimum, en accroissant encore la demande de main-d'œuvre peu qualifiée. Globalement, si le report de la charge fiscale accroît la demande de travail, le phénomène concernera essentiellement le travail non qualifié. À terme, les entreprises devront investir pour hisser le ratio capital/travail à son niveau d'équilibre. Cet ajustement signifie toutefois que l'économie retourne à son taux de croissance d'équilibre avec un stock de capital supérieur à ce qu'il était à la base. Cet effet est un résultat durable de la réforme fiscale (Gauthier, 2009, Roeger et al., 2008). Dans un modèle de croissance endogène, l'accroissement du stock de capital induit une augmentation des dépenses de recherche-développement, ce qui amplifie d'autant les effets positifs sur la croissance.

Encadré 1.1. **Quels effets macroéconomiques attend-on d'un transfert de charge fiscale du travail vers la consommation en Hongrie ?** (suite)

Si les résultats de l'évaluation sont très sensibles aux hypothèses retenues (notamment en ce qui concerne le processus de formation des salaires), les modèles macroéconomiques tendent à simuler un impact positif, quoique limité. À titre d'exemple, selon les résultats de simulations fondées sur le modèle Quest (Roeger *et al.*, 2008), un transfert de charge fiscale du travail vers la consommation correspondant à 1 % du PIB pour l'ensemble de l'Union européenne induit une augmentation du PIB de 0.1 % la première année et de 0.2 % à long terme, tandis qu'il accroît l'emploi de 0.15 % la première année et de 0.25 % à long terme. Dans le cas de pays où le taux d'emploi est faible, comme la Hongrie, toutefois, les effets sont plus prononcés. Pour la Hongrie, l'accroissement du PIB est de l'ordre de 0.4 % et la progression de l'emploi d'environ 0.5 % sur le long terme (les simulations pour la Hongrie ont été établies par M. Aron Kiss, du ministère hongrois des Finances).

Dans la pratique, l'évaluation de l'impact de ce déplacement de la charge fiscale en Hongrie sera fortement brouillée par la récession actuelle. L'abaissement du coût total de la main-d'œuvre pourrait ne servir qu'à atténuer les pertes d'emplois d'origine conjoncturelle, ce qui rend difficile l'évaluation du véritable effet positif sur la création d'emplois. Dans un contexte de dépression de la demande, toutefois, une répercussion intégrale immédiate de l'augmentation de la TVA semble peu probable, comme le confirme l'évolution récente des prix. Cela pourrait limiter l'augmentation potentielle des marges et les effets négatifs qui en résulteraient sur la consommation. L'impact sur la compétitivité pourrait être réduit par l'appréciation du forint, et par le contenu en importation élevé des exportations. L'évaluation des effets de la réforme fiscale est en outre compliquée par les propositions du gouvernement visant à encourager, par le biais du Conseil national pour la conciliation des intérêts (OET), un gel des salaires du secteur privé pour les catégories à haut revenu et une revalorisation sensible des bas salaires en 2010. Ces propositions, ainsi que la hausse du salaire minimum actuellement débattue, pourraient, si elles étaient entérinées, contrebalancer pour une grande part les effets positifs souhaités sur la demande de main-d'œuvre peu qualifiée.

Enfin, le secteur informel doit être pris en compte dans l'élaboration d'un système fiscal optimal contraint pour la Hongrie. Les impôts sur le travail et sur la consommation n'ont pas les mêmes coûts en termes d'administration et de discipline fiscale, et ne se prêtent pas de la même façon à la fraude fiscale. La TVA est facile à mettre en œuvre car l'essentiel de la valeur ajoutée est le fait de grandes entreprises (Stiglitz, 2000). Il n'existe pas d'études comparables consacrées à la Hongrie, mais le déplacement de la charge fiscale pourrait y induire des gains du même ordre. L'ampleur de l'économie souterraine y est estimée entre 15 % et 20 % du PIB.

Sur le plan des recettes, la réforme a entraîné un relèvement du taux de TVA de 5 points à compter du 1^{er} juillet 2009. Elle a aussi introduit une hausse des droits d'accise à partir du 1^{er} juillet 2009 et créé une taxe sur le patrimoine foncier fondée sur la valeur de marché des biens (au 1^{er} janvier 2010). Le supplément de recettes tiré de ces sources – et d'autres sources plus modestes⁴ – devrait compenser la compression des recettes due à l'abaissement de 5 points des cotisations patronales de sécurité sociale⁵, à la suppression de la taxe spéciale sur les entreprises et de la cotisation forfaitaire des employeurs à l'assurance maladie en 2010, ainsi qu'à une réforme de l'impôt sur le revenu des personnes

physiques. Les autorités estiment que la réforme fiscale est neutre du point de vue des recettes, dans une optique *ex ante* (voir également le chapitre 2).

Le transfert de charge fiscale du travail vers la consommation se traduira par un rebond temporaire de l'inflation, d'où une baisse de la production à court terme ; à moyen terme, toutefois, l'amélioration de l'efficacité économique devrait doper la croissance et, potentiellement, l'emploi (voir encadré 1.1). Compte tenu de la contraction de la demande, l'impact négatif à court terme sur la consommation pourrait se révéler moins prononcé que lors de précédentes hausses de la TVA. De fait, les prix à la consommation n'ont augmenté que de 1.4 % en juillet (par rapport à juin 2009), à comparer à l'augmentation potentielle de 3.4 % qui aurait pu être induite par la hausse de la TVA (MNB, 2009), ce qui montre que l'alourdissement de la fiscalité indirecte ne s'est, au moins dans un premier temps, que partiellement répercuté sur les prix.

Du côté des dépenses, la réforme des retraites a été renforcée par l'accélération du relèvement de l'âge légal de la retraite, l'assouplissement des conditions d'application de l'indexation des prestations de retraite sur l'indice des prix à la consommation, la suppression du 13^e mois de pension de retraite pour tous, et la réduction des prestations versées en fonction du degré d'anticipation du départ en retraite (voir chapitre 2 pour de plus amples détails). En outre, les autorités ont réduit les subventions accordées aux acquéreurs de logements et durci les critères d'accès à certains transferts destinés aux ménages.

Enfin, l'adoption de la loi de responsabilité budgétaire, qui introduit des règles budgétaires et crée un Conseil budgétaire, renforcera probablement la crédibilité de la viabilité de l'assainissement des finances publiques, question étudiée en détail au chapitre 2.

Le regain de confiance a permis aux autorités monétaires de réaffirmer la primauté du ciblage de l'inflation

Avant la crise, les autorités monétaires avaient tenté de rendre leur action plus efficace en mettant progressivement en place un cadre de ciblage de l'inflation. Premièrement, un objectif permanent d'inflation à moyen terme fixé à 3 % pour l'indice des prix à la consommation (IPC) avait été annoncé en 2005, en lieu et place du précédent système d'objectifs de fin d'année. En février 2008, les autorités ont abandonné le système des bandes de fluctuation du taux de change⁶. Le régime de taux de change variable était perçu comme ayant l'avantage de permettre à la banque centrale de se préoccuper exclusivement de son objectif d'inflation à moyen terme, de respecter le critère nominal de Maastricht et de préparer l'entrée de la Hongrie dans le mécanisme de change européen MCE-II (Gouvernement de la République de Hongrie, 2008).

Toutefois, la mise en œuvre d'un ciblage de l'inflation pur n'est pas allée sans heurts. De fait, l'appréciation du taux de change au cours du premier semestre de 2008 a pu encourager davantage les ménages et les entreprises à emprunter en devises. Les incitations à s'endetter en devises étaient déjà fortes, dans la mesure où la banque centrale a dû maintenir des taux d'intérêt nominaux élevés par rapport à ceux observés dans les pays d'Europe de l'Ouest, compte tenu du risque inflationniste latent lié à la fois à un écart de production positif et au nouveau système de minima salariaux garantis mis en place en 2006 (encadré 1.2). Du fait de l'augmentation des emprunts extérieurs, la transmission de la politique monétaire *via* les taux d'intérêt s'est encore affaiblie, ce qui n'a fait qu'en compliquer la conduite.

Encadré 1.2. **Système de minima salariaux garantis et croissance nominale des salaires**

En juillet 2006, des « minima salariaux garantis » ont été définis pour les emplois exigeant au moins un niveau d'études secondaires ou une formation professionnelle, avec deux niveaux selon l'expérience. Au départ, ces « minima salariaux garantis » dépassaient de 5 % et 10 % le salaire minimum légal. L'écart s'est creusé par la suite pour atteindre 22.3 % en 2009. Le système des « minima salariaux garantis » avait pour objet de contenir l'économie souterraine (en rendant obligatoire la déclaration de gains *de facto* non déclarés ou d'avantages en nature) et d'accroître l'offre peu abondante de main-d'œuvre qualifiée dans l'économie formelle. Des minima salariaux pour les emplois nécessitant un niveau d'éducation supérieur ont également été envisagés. En 2009, la modulation des minima salariaux garantis en fonction de l'expérience a été supprimée, et son montant n'a été que modestement revalorisé.

L'incidence nette du système de minima salariaux est difficile à évaluer. On a peu d'informations sur le montant des versements en espèces et des avantages en nature parmi les faibles revenus. De plus, les accords salariaux de branche priment parfois sur les « minima garantis ». Enfin, le système est entré en vigueur dans un contexte de montée du chômage, qui affecte le plus souvent en priorité les travailleurs peu qualifiés et ayant un faible niveau d'instruction. Selon des estimations officielles, le système des « minima salariaux garantis » a accru la masse salariale dans le secteur formel de 0.3 % en 2006, de 1.0 à 1.3 % en 2007 et de plus de 1 % en 2008. En 2009, les minima salariaux garantis n'ont pas sensiblement alourdi la masse salariale.

Ces minima garantis ont certes accru les recettes fiscales, mais ils ont également compliqué l'évaluation des risques d'inflation, l'ampleur de l'effet du « blanchiment » de l'économie étant ambigu. Des estimations de la Banque nationale de Hongrie montrent que la moitié environ de l'augmentation des minima garantis en 2007 correspondait au blanchiment d'activités précédemment non déclarées. En revanche, l'augmentation des minima en 2008 a été associée à un gonflement effectif de la masse salariale reflétant les évolutions des salaires dans les grandes entreprises et un ajustement des effectifs dans le secteur manufacturier et les services (MNB [2008], *Quarterly Report on Inflation*, Magyar Nemzeti Bank, mai et août ; ministère des Finances [2008], *Report on Economic and Financial Developments*, octobre, en hongrois).

Face au regain de tension sur les marchés de capitaux en mars 2009, la banque centrale a été confrontée à de sérieux problèmes de communication, dans la mesure où elle a dû accorder une importance prioritaire au taux de change nominal en tant qu'objectif intermédiaire de la politique monétaire, au lieu de pratiquer un ciblage de l'inflation pur. Face à la persistance d'interrogations sur la stabilité financière, la politique monétaire a dû être axée temporairement sur la défense du forint. Il a été annoncé que les transferts courants et en capital nets en provenance de l'UE seraient convertis sur le marché des changes, et non ajoutés aux réserves de change comme c'était le cas auparavant. Les taux d'intérêt, élevés, n'ont pas été modifiés entre fin janvier et juillet 2009, indépendamment des préoccupations suscitées par l'aggravation de la récession.

Depuis juillet 2009, la politique monétaire s'assouplit du fait de la détente sur les marchés de capitaux qui apaise les inquiétudes concernant l'instabilité du taux de change. Dans les pays voisins, le creusement de l'écart de production avait entraîné plus tôt des baisses des taux directeurs. La banque centrale a abaissé son taux directeur de 100 points

de base à 8.5 % en juillet 2009, soit son niveau d'avant octobre 2008, puis l'a réduit de nouveau à trois reprises, ramenant son taux directeur à 6.5 % en novembre 2009, son plus bas niveau en trois ans. Les taux d'intérêt à court terme du marché ont perdu 300 points de base entre février et octobre 2009, ce qui les plaçait nettement en dessous de leur niveau d'avant la crise. Prenant acte du regain de confiance des marchés, la Banque nationale de Hongrie a indiqué en août 2009 que le ciblage de l'inflation redeviendrait la considération prioritaire pour la fixation des taux.

À mesure que l'activité se redressera, la banque centrale devra veiller à bien communiquer de manière à éviter de compromettre la stabilité financière en cas de brusque revirement de la confiance des marchés, comme on a pu l'observer dans le passé. En outre, avec la fin du programme du FMI en 2010, il conviendra de surveiller de près les indicateurs susceptibles de déclencher une perte de confiance, en particulier le ratio réserves de change/dette en devises à court terme (sur la base de l'échéance résiduelle). Enfin, il faut poursuivre l'analyse approfondie des conséquences de la récession sur la production potentielle, pour pouvoir apprécier les risques de rebond de l'inflation à moyen terme.

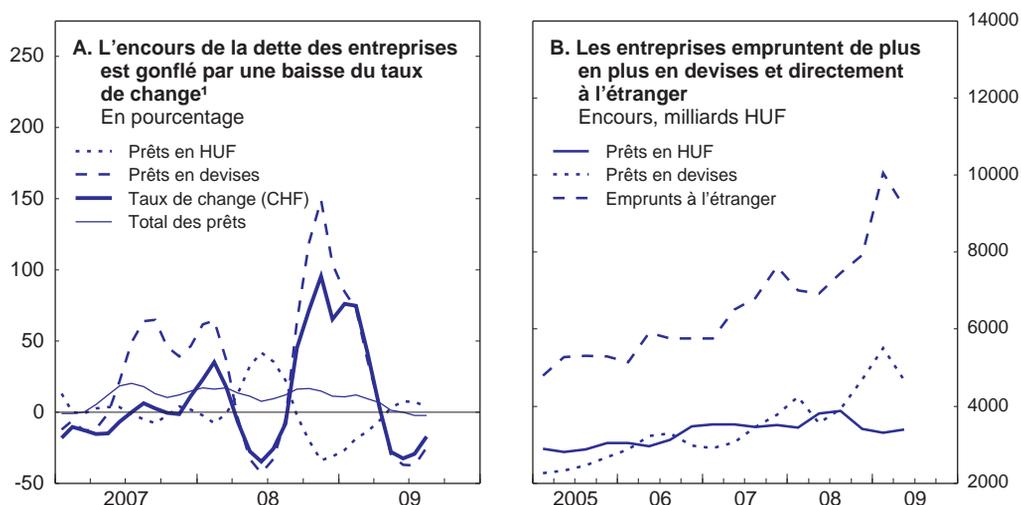
Les mesures macroéconomiques ont assoupli les contraintes qui pesaient sur l'offre de crédit

La chute du forint à l'automne 2008 a hissé la part des prêts en devises de la moitié environ du total des emprunts intérieurs avant la crise aux deux tiers (graphique 1.8, partie A). Le gonflement de l'endettement en devises des entreprises pose un problème moins aigu que celui des ménages, car la plupart d'entre elles ont des recettes en devises ou sont couvertes contre le risque de change. Les marges applicables aux taux des prêts en devises en Hongrie étant plus élevées que dans d'autres pays, les entreprises qui y ont accès préfèrent emprunter aux établissements financiers des pays voisins. La part des emprunts directs à l'étranger a ainsi atteint plus de 40 % (graphique 1.8, partie B). Avec le resserrement de la liquidité sur les marchés du crédit à l'étranger, l'augmentation des marges sur les prêts en devises et la série de baisses des taux d'intérêt depuis juillet 2009, il est probable que les prêts en forints vont regagner rapidement du terrain.

Après le début de la crise financière, le crédit bancaire au secteur privé a nettement régressé. Du côté de la demande, de nombreuses petites et moyennes entreprises (PME) ont repoussé leurs investissements et tentent de réduire leurs coûts pour surmonter la crise. Du côté de l'offre, les banques se sont montrées de plus en plus réticentes à satisfaire les besoins de crédit, compte tenu du durcissement de leurs conditions de financement et de l'augmentation de leurs encours de prêts improductifs. L'offre de crédit est donc devenue de moins en moins sensible aux taux d'intérêt. En conséquence, nombre de PME ont eu de plus en plus de mal à accéder au crédit, même pour financer leur fonds de roulement (graphique 1.9). Or, les crédits aux PME comptent pour 55 % des prêts bancaires aux entreprises.

Certains secteurs comme l'agriculture, l'agro-alimentaire ou encore le commerce de détail et de gros ont subi de plein fouet cette contraction du crédit. Les pouvoirs publics ont mis en place des dispositifs de garanties, des prêts directs par l'intermédiaire de la banque de développement, des bonifications d'intérêt et une participation de l'État dans des sociétés de capital-risque pour répondre aux besoins de financement stable dans un contexte de détérioration du marché du crédit. La participation à ces dispositifs a toutefois été limitée, même si ces derniers ont bénéficié de dotations substantielles au titre des

Graphique 1.8. **L'endettement en devises des entreprises, en particulier les emprunts directs à l'étranger, a grimpé en flèche**



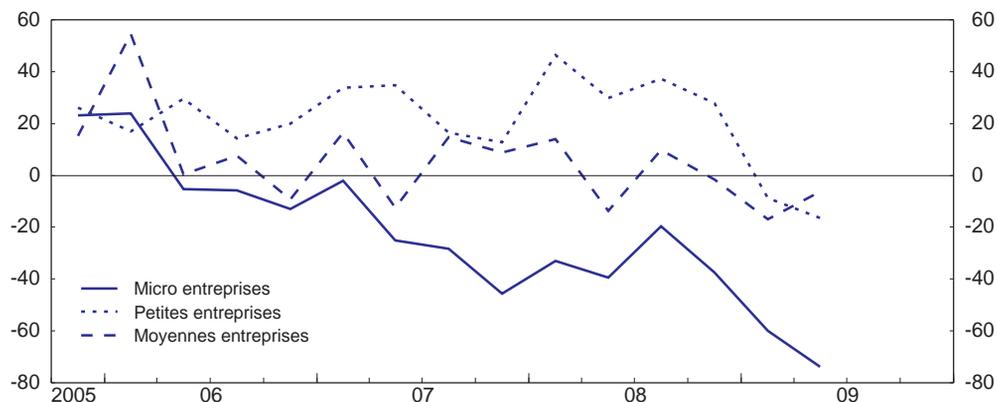
1. Le taux de variation de l'encours de prêts (encours total, en forints et devises, non corrigé des effets de change) est la moyenne mobile sur trois mois des taux annuels corrigés des variations saisonnières. Le taux de variation du taux de change (exprimé en forints par franc suisse) est la moyenne mobile sur trois mois des taux annualisés.

Source : MNB (2009), « Financial Accounts », Statistical Time Series, Magyar Nemzeti Bank, septembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/785174041483>

Graphique 1.9. **Le financement des PME et des microentreprises a souffert¹**

Pourcentage de variation, taux annuel corrigé des variations saisonnières



1. PME : petites et moyennes entreprises.

Source : HFSA (2009), *Time series of sectors supervised by HFSA*, Hungarian Financial Supervisory Authority, octobre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/785234524531>

fonds européens et du budget. Ce phénomène s'explique dans une large mesure par la rigueur des conditions d'accès. Les entreprises qui obéissent aux critères requis peuvent emprunter sur le marché et n'ont pas besoin de payer pour obtenir des garanties publiques ou bancaires (2 % et 0.5-6.3 % du prêt, respectivement), en plus de taux d'intérêt à deux chiffres. En revanche, les entreprises qui ne remplissent pas les critères pour obtenir de tels garanties ou prêts directs, ou qui ne peuvent assumer la charge de frais financiers élevés, n'ont d'autre choix que de se retirer du marché.

Dans ce contexte, la banque centrale et les pouvoirs publics ont adopté courant 2009 des mesures pour desserrer le crédit. En mars, la banque centrale a renforcé les incitations offertes aux banques pour accroître leurs prêts en créant de nouveaux instruments, notamment un dispositif temporaire de contrats d'échange de devises à échéance de six mois, ouvert aux banques qui maintenaient ou augmentaient leur financement extérieur à long terme et conservaient le même niveau de crédit aux entreprises. Même si sept banques ont demandé à bénéficier de ce dispositif, y compris quatre des six principales filiales de banques étrangères, aucune de ces banques n'a pu l'utiliser du fait de la rigueur des critères retenus. De plus, la banque centrale a mis en place un contrat d'échange de devises à trois mois, assorti d'une prime supérieure d'au moins 50 points de base à celle du dispositif à six mois.

La marge de manœuvre budgétaire étant limitée, les pouvoirs publics ont parallèlement pris d'autres mesures, sans incidence sur les dépenses. En juin 2009, ils ont mis en place des dispositifs dans le but de fournir aux entreprises des ressources financières provenant des fonds de l'UE à concurrence de 5 milliards d'euros via le système bancaire dans le cadre d'un programme central (juin 2009). Le train de mesures portait sur une utilisation plus rapide et plus efficiente des fonds européens, une augmentation des microcrédits, des bonifications d'intérêts, l'expansion d'un mécanisme de garantie partielle du service des dettes hypothécaires pour les chômeurs, une augmentation du capital-risque, de nouveaux mécanismes de refinancement des banques commerciales auprès de la Banque hongroise de développement (MFB, *Magyar Fejlesztési Bank*) et de l'organisme de financement *Magyar Vállalkozásfinanszírozási Zrt.* (nouveau dispositif hongrois de crédit en fonds de roulement) et un doublement du mécanisme de garantie à l'intention des PME.

L'économie pourrait émerger lentement de la récession

Après une forte contraction en 2009, le PIB réel devrait renouer avec la croissance courant 2010, sous l'effet d'un rebond de la demande extérieure et d'un assouplissement des conditions du crédit. Cela étant, le PIB réel devrait encore reculer en glissement annuel en 2010 (de 1 %) d'après les estimations (tableau 1.1). La poursuite d'une politique d'austérité budgétaire devrait réduire la demande intérieure en 2010, ce qui se traduira par de nouvelles baisses, bien que de moindre ampleur, de la consommation privée. Dans ces conditions, le taux de chômage pourrait bien dépasser largement les 10 % en 2010, avant d'amorcer un repli en 2011. Le net ralentissement de l'économie et l'appréciation du forint pourraient atténuer le rebond de l'inflation.

Sur le plan extérieur, les besoins de financement se sont atténués sensiblement avec l'amélioration du déficit des transactions courantes. Grâce à une plus forte contraction des importations que des exportations, à la consolidation du solde des revenus et une augmentation des transferts nets, le déficit courant devrait, selon les prévisions, redescendre de 7.2 % du PIB en 2008 à 1.6 % en 2009 (soit son plus bas niveau depuis 1995). La contraction projetée du déficit des opérations courantes pourrait trouver en partie sa source dans un allègement du déficit du solde des revenus d'investissement, la baisse des frais financiers et la diminution des revenus d'IDE rapatriés hors de Hongrie par les investisseurs étrangers. D'importants transferts de l'UE devraient accroître l'excédent du solde des transferts courants. Les concours extérieurs officiels du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et de l'Union européenne devraient demeurer un rempart contre de nouvelles turbulences financières⁷.

Tableau 1.1. **Perspectives à court terme**
Pourcentage de variation, en volume

	Résultats		Prévisions		
	2007	2008	2009	2010	2011
Consommation privée	0.4	-0.5	-7.8	-5.3	1.2
Consommation des administrations publiques	-7.4	-0.8	0.0	-0.9	1.0
Formation brute de capital fixe	1.6	0.4	-6.6	0.2	4.1
Demande intérieure finale	-1.2	-0.4	-5.8	-3.1	1.8
Variation des stocks ¹	0.0	1.1	-8.0	0.3	0.0
Demande intérieure totale	-1.2	0.7	-10.1	-2.8	1.9
Exportations de biens et services	16.2	5.6	-11.2	6.0	7.0
Importations de biens et services	13.3	5.7	-18.1	3.0	5.6
Exportations nettes ¹	2.2	0.0	5.5	2.5	1.3
Produit intérieur brut	1.0	0.4	-6.9	-1.0	3.1
Indice implicite des prix du PIB	5.9	3.4	2.4	2.3	2.0
<i>Pour mémoire</i>					
Indice des prix à la consommation	7.9	6.0	4.5	4.0	3.0
Indice implicite des prix de la consommation privée	6.2	5.6	4.6	4.5	4.6
Taux de chômage (% de la population active)	7.4	7.9	9.9	10.3	9.3
Solde financier des administrations publiques (% du PIB)	-4.9	-3.7	-4.3	-4.1	-3.6
Solde de la balance courante (% du PIB)	-6.7	-7.2	-1.6	-1.8	-2.6

1. Contribution à la croissance du PIB.

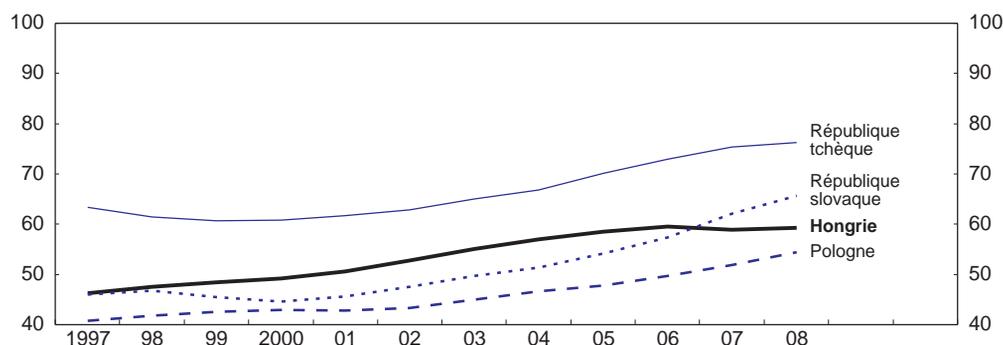
Source : OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Base de données), décembre.

Poser les fondements d'une croissance plus forte et durable de la production

Les écarts de productivité de la Hongrie constituaient déjà un problème majeur avant le déclenchement de la crise. En 2007-08, la convergence des revenus réels s'est presque interrompue, le revenu réel par habitant s'établissant aux alentours de 60 % de la moyenne du revenu par habitant de la zone euro (graphique 1.10). Ce revers est en partie imputable au tassement de la croissance de la production consécutif aux mesures mises en œuvre (résultant de l'assainissement des finances publiques) ainsi qu'à une productivité

Graphique 1.10. **Convergence des revenus réels par habitant**

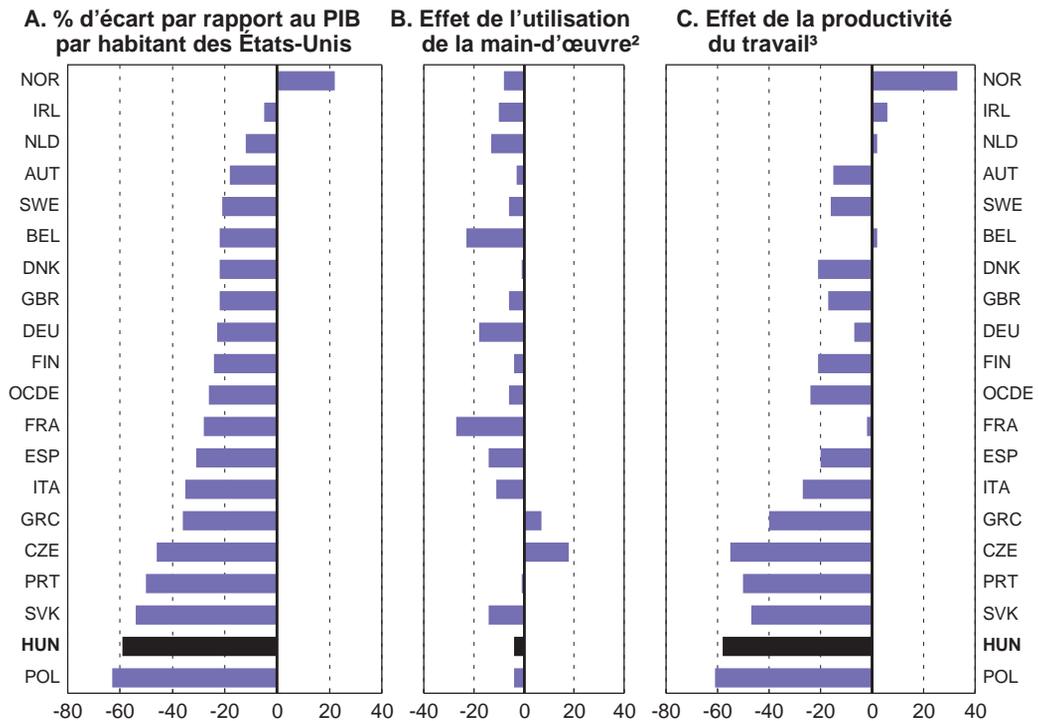
PIB réel par habitant en USD à prix et parités de pouvoir d'achat constants, zone euro = 100



Source : OCDE (2009), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (Base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785238335341>

Graphique 1.11. **Sources des écarts de revenu réel**
Points d'écart de PIB par habitant par rapport aux États-Unis, 2008¹



1. PIB en dollars des États-Unis à prix et parités de pouvoir d'achat courants.

2. Mesurée comme étant le nombre total d'heures ouvrées par habitant.

3. Pourcentage d'écart par rapport au PIB des États-Unis par heure ouvrée.

Source : OCDE (2009), Base de données sur la productivité, juin, www.oecd.org/statistics/productivity.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785258565518>

particulièrement faible (graphique 1.11). En Europe centrale et orientale, aucune autre économie de marché émergente n'a vu ses revenus relatifs par habitant stagner de la sorte.

Le mouvement de convergence des revenus réels s'est sans doute inversé en 2009, du fait de la forte chute relative de la production. Les inégalités de revenus, qui ne s'étaient que légèrement atténuées entre 2005 et 2007, vont probablement s'accroître du fait de la crise⁸. De nouvelles baisses des revenus relatifs sont à attendre, compte tenu de l'ampleur du recul de la production sur la période 2009-10. La croissance potentielle a fléchi, sous l'effet conjugué d'une accélération des déclassés d'équipements, d'une baisse du stock de capital et de la formation de capital fixe et d'une montée du chômage structurel (encadré 1.3). D'un autre côté, la réforme fiscale de 2009-10 et les précédentes mesures à caractère structurel, en accroissant l'offre de main-d'œuvre et en stimulant la demande de travail, pourraient atténuer les effets de la récession sur la croissance de la production potentielle, au moins à moyen terme.

Encadré 1.3. **Le tassement de la croissance et de la production potentielles induit par la récession**

La crise économique a imposé de lourdes révisions à la baisse du potentiel de production de la Hongrie. Ces révisions concernent aussi bien le niveau que le taux de croissance de la production potentielle. L'effet négatif induit sur le niveau de la production (abaissément durable) vient pour l'essentiel de l'accélération de l'obsolescence du stock de capital. Dans la filière automobile et les secteurs très consommateurs d'énergie, une partie des capacités existantes est appelée à devenir durablement excédentaire (MNB [2009], *Quarterly Report on Inflation*, Magyar Nemzeti Bank, août). Quant aux effets défavorables sur la croissance de la production potentielle, ils sont à imputer aux trois facteurs de la fonction de production. La formation de capital est perçue comme freinée par l'ampleur des coûts réels du capital pour l'utilisateur, des incertitudes et de l'aversion au risque. Le chômage structurel semble voué à poursuivre sa progression, avec un effet de cliquet, compte tenu de l'augmentation du chômage de longue durée et de l'obsolescence connexe du capital humain. La croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) risque de s'affaiblir en raison de la baisse des dépenses de recherche-développement des entreprises, notamment dans l'industrie automobile, où ces dépenses sont très concentrées.

D'un autre côté, la baisse globale de la croissance de la production potentielle sera probablement en partie compensée par le recul des taux d'intérêt (conséquence de l'effort continu d'assainissement budgétaire), par la réforme fiscale de 2009-10 (qui dope l'offre et la demande de travail), par le relèvement de l'âge effectif de la retraite et, peut-être, par une plus forte concurrence propre à stimuler la croissance de la PTF. Compte tenu de l'ensemble de ces facteurs, la croissance de la production potentielle semble néanmoins vouée à ralentir sensiblement, pour s'établir en moyenne à 1½ pour cent en 2009-11 contre 2½ pour cent en 2005-08. La banque centrale a récemment abouti à des estimations similaires, la croissance potentielle tombant aux alentours de ¾ pour cent en 2009-10 avant de remonter à 2 % à peine en 2011. Le redressement de la croissance potentielle en 2011 devrait reposer sur une augmentation de la PTF et une contribution positive de la main-d'œuvre. La contribution du renforcement de l'intensité capitaliste devrait demeurer sensiblement plus faible qu'avant la récession pendant quelques années.

La récente réforme fiscale devrait favoriser un renforcement de l'intensité de main-d'œuvre

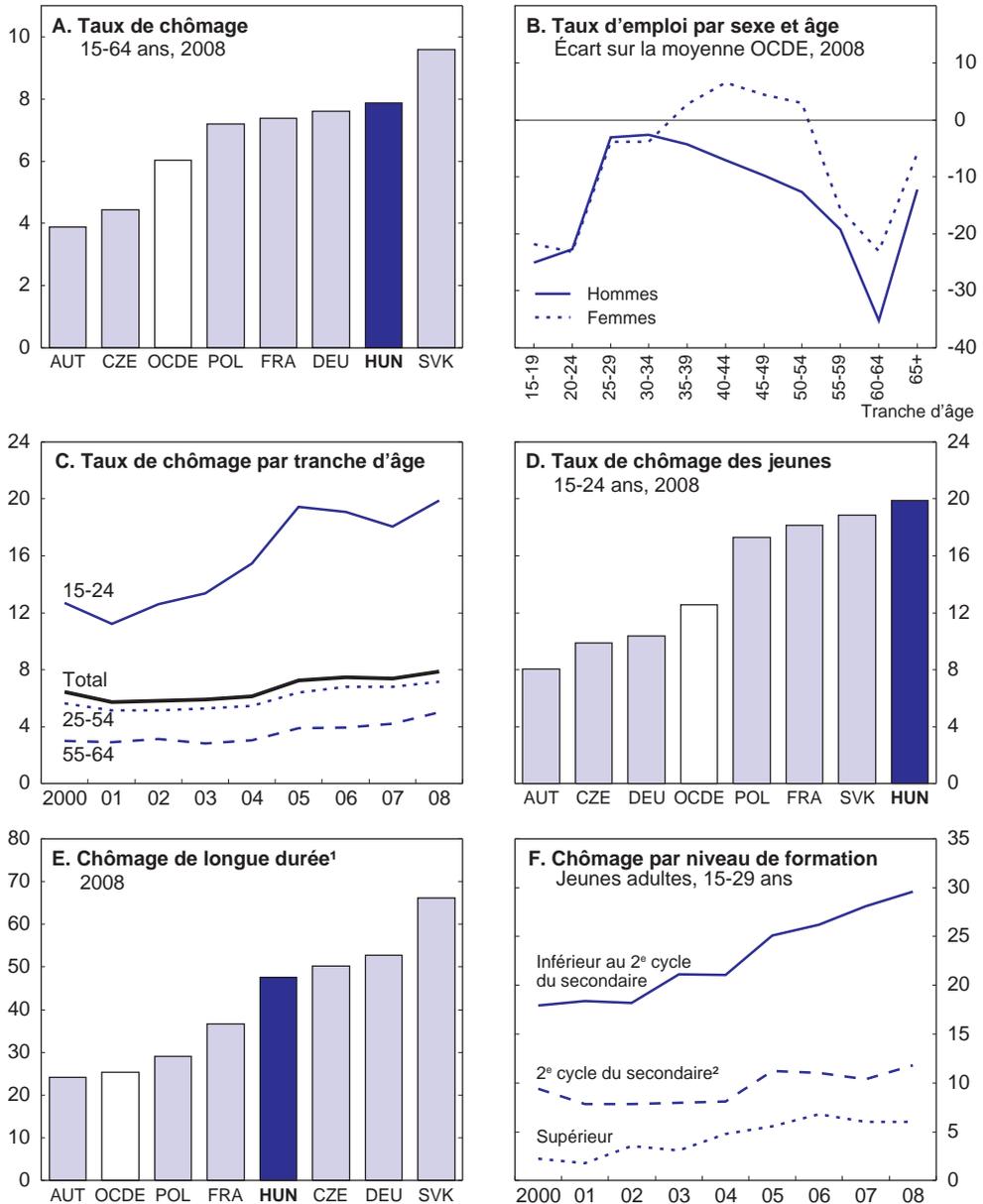
Le chômage ne cesse d'augmenter depuis quelques années...

Le marché du travail hongrois présente depuis toujours des caractéristiques atypiques qui le distinguent de la plupart des autres pays. À citer en particulier des taux d'activité relativement faibles pour la quasi-totalité des catégories de la population active (femmes, en particulier avec enfants, jeunes et personnes âgées, et personnes ayant un faible niveau d'instruction). Le faible taux d'emploi des hommes de tout âge, en particulier des classes d'âge de forte activité, par rapport à la moyenne OCDE est une autre caractéristique frappante (graphique 1.12, partie B). En revanche, les taux d'emploi des personnes hautement qualifiées sont comparables à ceux observés dans les autres pays émergents. Reflétant dans une large mesure les taux d'emploi, les taux d'activité sont également faibles en termes de comparaison internationale. D'un autre côté, le nombre moyen d'heures travaillées par personne, de l'ordre de 2 000 par an, compte parmi les plus élevés

au sein des pays de l'OCDE. Grâce aux mesures adoptées, toutefois, les taux d'emploi des hommes se sont légèrement améliorés en 2003-07, avec une progression du taux d'emploi des hommes de 25 à 59 ans en net contraste avec une forte chute du taux d'emploi des hommes comme des femmes de 20 à 24 ans⁹.

Graphique 1.12. **Résultats du marché du travail**

En pourcentage



1. Chômage d'une durée supérieure ou égale à un an en pourcentage du chômage total.

2. Y compris enseignement post-secondaire non supérieur.

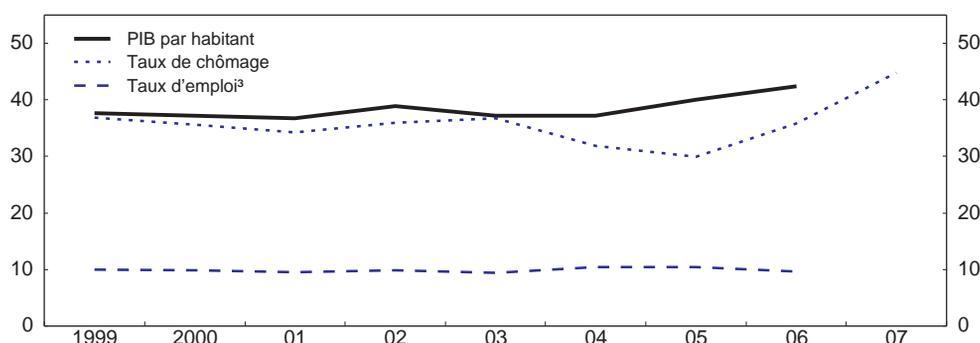
Source : OCDE (2009), *Statistiques du marché du travail* (base de données), novembre et Eurostat (2009), « Population et conditions sociales », *Base de données d'Eurostat*, novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/785271387084>

La situation du marché du travail s'est dégradée. Comme le montre le graphique 1.1, le taux d'emploi diminue depuis 2007, tandis que le taux de chômage ne cesse d'augmenter depuis 2003, exception faite de l'année 2007. Le ralentissement de la croissance de la production, lui-même dû à la diminution des gains de productivité et à la vigueur de l'assainissement des finances publiques en 2007-08, a contribué à la hausse du taux de chômage, qui est passé de 6 % en 2003 à 8 % environ en 2008. La polarisation du marché du travail s'est logiquement accentuée avec la dégradation de la situation de l'emploi. De 44 % en 2003, la proportion de chômeurs de longue durée (un an et plus) a atteint 48 % en 2007, alors que le taux de chômage des jeunes (15-24 ans), qui était de 13 % en 2003, a grimpé à 18 % en 2007, soit des niveaux jamais observés depuis 1994 (graphique 1.12, partie C). Depuis 2005, les jeunes peu instruits (n'ayant pas atteint le deuxième cycle de l'enseignement secondaire) ont subi une aggravation disproportionnée du chômage (graphique 1.12, partie F). La dispersion grandissante des taux de chômage et du revenu par habitant est symptomatique de l'accentuation des disparités régionales s'agissant du comportement du marché du travail (graphique 1.13). En termes de revenu par habitant, la dispersion régionale est parmi les plus élevées de la zone OCDE, alors qu'elle est encore légèrement inférieure à la moyenne pour ce qui est du chômage (OCDE, 2009).

Graphique 1.13. Dispersion régionale¹

Au niveau NUTS 3, en pourcentage²



1. Obtenue par la somme des valeurs absolues des différences entre les niveaux régionaux et national.

2. NUTS : Nomenclature des unités territoriales statistiques.

3. Groupe d'âge 15-64 ans.

Source : Eurostat (2009), « Statistiques régionales », Base de données d'Eurostat, octobre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785328227677>

Le comportement du marché du travail est révélateur d'une poussée du chômage structurel bien antérieure à la crise économique de 2009. De fait, les signes d'une aggravation du déséquilibre du marché du travail sont à rapprocher de l'augmentation synchrone du chômage et de l'écart de production positif en 2003-07 (tableau 1.2). Sur cette base, le taux de chômage structurel se serait accru d'environ 1½ pour cent entre 2003 et 2007. À moins que ce phénomène ne soit compensé par des mesures novatrices portant sur l'offre, notamment par des efforts d'amélioration des compétences des demandeurs d'emploi, la récession de 2009-10 accentuera probablement cette tendance.

Malgré l'aggravation du chômage structurel, les salaires réels globaux semblent relativement flexibles dans le contexte actuel de la récession. Les enquêtes montrent que les salariés préfèrent généralement le chômage partiel et la perte de rémunération qui en découle au licenciement. En 2009, les pouvoirs publics ont décidé de subventionner le

Tableau 1.2. **Écart de production et taux de chômage**
En pourcentage

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Écart de production ¹	1.0	2.0	1.9	2.3	0.2	-1.8	-10.2	-12.2
Taux de chômage	5.9	6.2	7.3	7.5	7.4	7.9	9.9	10.3

1. Différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel, en pourcentage du PIB potentiel.

Source : OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Base de données), décembre.

chômage partiel dans les entreprises en difficulté. Les salariés travaillant sur la base d'une semaine de quatre jours avaient droit à 80 % du salaire correspondant au cinquième jour, sous réserve de se conformer à certaines obligations, par exemple utiliser les possibilités de formation existantes. Les salaires réels dans le secteur privé devraient baisser de 5 % au total sur la période 2009-10.

La flexibilité des salaires réels s'explique en grande partie par le mode consensuel, non conflictuel, de fixation des salaires nominaux. La coopération tripartite est assurée au niveau national par le Conseil national de conciliation des intérêts, qui sert de cadre au dialogue sur les questions relatives au marché du travail. Le Conseil recommande une hausse moyenne des salaires dans le secteur des entreprises et fixe le salaire minimum, ce qui concourt à la signature d'accords librement conclus entre les partenaires sociaux et le gouvernement. D'autres caractéristiques institutionnelles du marché du travail jouent en faveur de la flexibilité des salaires réels, parmi lesquelles : la couverture relativement faible des accords salariaux dans le secteur privé (moins de 30 %) ; la rareté des grèves ; une protection de l'emploi légèrement moins rigoureuse que dans la moyenne des pays de l'OCDE ; et la diminution du salaire minimum de 43 % du salaire moyen en 2002 à 36 % en 2008. Au cours de la même période, le nombre de travailleurs touchant le salaire minimum a chuté, passant de 11.4 % des salariés à temps plein en 2002 à 2.2 % en 2008. Les minima salariaux garantis ont joué un rôle à cet égard (encadré 1.2).

... essentiellement du fait d'un système de prélèvements et de prestations inadéquat

Cette faiblesse historique des taux d'emploi et d'activité trouve son origine dans des distorsions liées à la réglementation et au système de prélèvements et prestations. Les lourdes cotisations sociales que versent les employeurs ont incité les entreprises à : i) recourir au travail non déclaré (essentiellement pour les travailleurs non qualifiés) ; ii) payer « au noir » une partie du salaire des travailleurs qualifiés et hautement qualifiés ; ou iii) contraindre les hauts salaires à opter pour un statut contractuel de prestataire de services. Plus généralement, l'ampleur de la ponction fiscale a un effet dissuasif qui pousse certains à délaisser l'activité formelle au profit de l'économie souterraine, ce qui freine la mobilité de la main-d'œuvre et retarde le retour à l'emploi des chômeurs. Le système de transferts et de prestations sociales présente des caractéristiques institutionnelles défavorables, comme l'âge effectif de la retraite (qui est inférieur à 60 ans et place la Hongrie au deuxième rang des pays de l'OCDE classés par ordre croissant), les mesures d'aide aux familles (la Hongrie offre un des plus longs congés de maternité des pays de l'OCDE), des prestations d'invalidité et des allocations familiales liées aux revenus d'activité.

Pour les femmes instruites dotées d'une expérience professionnelle, les prestations en espèces versées au cours des trois années de congé de maternité étaient considérées comme le « système d'aide en espèces le plus généreux (finançant l'absence du travail) du

monde développé » (Bálint et Köllő, 2008). En même temps, ce dispositif offre une possibilité de retrait du marché du travail aux femmes qui n'ont guère de perspectives professionnelles, le système en place n'apportant pas une aide adéquate à ces femmes. Jusqu'en 2009, le système permettait aux femmes qui travaillaient de rester en dehors du marché de l'emploi pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans, soit un délai supérieur au temps jugé nécessaire pour assurer le bien-être de l'enfant (on estime généralement que ce sont les premiers mois dont l'enfant bénéficie le plus ; pour un examen plus général de la question, voir Galtry et Callister, 2005). La récente réforme, qui raccourcit la durée maximum du congé de maternité à deux ans, est positive de ce point de vue. S'il est encore possible de raccourcir le congé de maternité, il faudrait que cette mesure s'accompagne d'autres initiatives en faveur de la garde des enfants (par exemple : travail à temps partiel, travail à domicile ou services d'accueil des jeunes enfants).

L'efficacité des politiques actives du marché du travail (PAMT) est également contestée. La persistance d'un grand nombre de postes non pourvus, qui ont en permanence excédé 10 % du nombre de chômeurs sur la période 1998-2006, est révélatrice du caractère sous-optimal des politiques du marché du travail. Les dépenses allouées à des mesures actives ou passives du marché du travail ont représenté au total 1 % du PIB en 2007, soit la moitié de la moyenne de l'UE15. La part des mesures actives dans ce total (moins de 40 %) est faible au regard de l'ampleur du chômage d'inadéquation. La participation aux programmes actifs du marché du travail a régulièrement baissé jusqu'en 2007, ce qu'il faut imputer aux prestations versées et aux possibilités d'emploi qu'offre l'économie souterraine. Depuis 2008, cependant, les PAMT cofinancées par l'UE et financées par le Fonds du marché du travail national sont gérées par une seule et même structure, ce qui devrait renforcer leur efficacité¹⁰. Les autorités ont également modifié la structure organisationnelle du Service public de l'emploi, en attribuant aux centres régionaux pour l'emploi les compétences dont étaient auparavant investis les centres pour l'emploi des comtés (régionalisation des services publics de l'emploi).

Le nombre de bénéficiaires des programmes du marché du travail varie en fonction du niveau du chômage régional et de son évolution (Frey, 2008). Les subventions allouées à la formation et à la création d'entreprises diminuent avec la montée du chômage, alors que les aides aux nouveaux entrants sur le marché du travail, elles, augmentent¹¹. De la même manière, les possibilités qu'offrent la formation et les dispositifs d'aide à la création d'entreprises sont généralement bien mises à profit dans les régions (comtés) où les résultats du marché du travail sont satisfaisants, ce qui n'est pas le cas dans les régions défavorisées. Toutefois, le nombre de bénéficiaires de programmes de travaux d'intérêt public est, semble-t-il, comparativement élevé dans les régions pauvres. Un constat qui souligne la nécessité de mieux adapter les PAMT à la spécificité des besoins.

Une étude (Galasi et Nagy, 2008)¹² réalisée en collaboration avec le ministère des Affaires sociales et du Travail met également en évidence d'amples disparités entre les différentes catégories de participants aux PAMT. Parmi les allocataires de prestations sociales régulières, les travailleurs non qualifiés et les seniors ont tendance à bénéficier des programmes de travaux d'intérêt public, alors même que leurs possibilités d'emploi seront de courte durée et ne déboucheront pas sur une hausse à long terme du taux d'activité. D'un autre côté, les bénéficiaires d'allocations de chômage (généralement les cohortes les plus jeunes, plus instruites et ayant connu des épisodes de chômage plus courts) participent plutôt aux programmes de formation et bénéficient d'emplois aidés, ce qui améliore leurs perspectives d'emploi. Sur la base des conclusions de cette étude a été

lancé en 2009 un nouveau programme, axé sur les personnes peu qualifiées. Il faut accroître le nombre de participants aux programmes de formation relevant des PAMT et les rééquilibrer en faveur de la main-d'œuvre non qualifiée.

Les récentes initiatives devraient renforcer les incitations au travail

Dans son rapport spécial sur la Hongrie (OCDE, 2008a), l'OCDE conclut que les réformes du marché du travail ne doivent plus être centrées sur la garantie de revenu, mais plutôt encourager le retour à l'emploi dans le secteur formel et l'activité déclarée. Le recentrage des politiques recommandé a commencé à prendre corps à la faveur de plusieurs initiatives engagées avant la crise¹³.

Parmi ces initiatives, le programme intitulé « *Sur la voie de l'emploi* » lancé en 2008 dans l'optique d'élargir l'offre de travail et de favoriser le retour à l'emploi formel concerne potentiellement 100 000 personnes. Il a vocation à aider les inactifs à revenir sur le marché du travail, à permettre aux chômeurs de retrouver un emploi, à empêcher les salariés non qualifiés d'être exclus de la population active, et à améliorer les perspectives d'emploi des jeunes adultes n'ayant pas achevé leurs études¹⁴. La réforme du système des prélèvements et prestations de 2009 apporte de nombreux changements qui devraient continuer d'améliorer les incitations au travail, notamment en réduisant les coins fiscaux (pour plus de détails, voir le chapitre 2). Comme décrit plus haut (encadré 1.1), le transfert de charge fiscale du travail vers la consommation devrait également stimuler la demande de travail. La suppression de la cotisation forfaitaire à l'assurance maladie en 2010 aura une incidence toute particulière sur la demande de main-d'œuvre peu qualifiée, qui est très élastique par rapport aux salaires. L'abaissement du taux moyen de l'impôt pour toutes les tranches de revenu, notamment les tranches inférieures, pourrait accroître l'offre de travail. Parallèlement, la réforme fiscale a réduit le taux marginal effectif de l'impôt au niveau du salaire moyen, tout en relevant les taux marginaux effectifs sur les hauts revenus (graphique 2.14, chapitre 2). Le relèvement des taux marginaux effectifs aura peut-être toutefois des effets contraires à l'objectif recherché.

Les taux d'activité des femmes pourraient également augmenter du fait du raccourcissement du congé de maternité (effet sur l'offre de travail) pour autant qu'existent des possibilités suffisantes de garde des enfants. Parmi les réformes engagées en 2009, la période durant laquelle peuvent être versées des allocations de garde d'enfants a été raccourcie, passant de trois à deux ans pour les enfants nés après le 30 avril 2010. Les critères d'admission au bénéfice de l'indemnité de garde d'enfant (GYED), réservée aux assurées, ont également été durcis, puisque pour bénéficier de cette prestation, les femmes (ou les hommes) doivent avoir été affiliées à l'assurance un minimum de 365 jours avant la naissance de l'enfant, au lieu de 180 jours précédemment.

L'entrepreneuriat reste entravé par une économie « à deux vitesses »

L'ouverture de la Hongrie à la concurrence est attestée par le poids relatif important, et en augmentation, de son commerce extérieur ainsi que par la diversification géographique croissante de ses exportations. Le système d'indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE ne met pas en évidence d'écart majeur par rapport à la moyenne OCDE, mais les marges pratiquées par les secteurs de services sont élevées (Molnár et Bottini, 2008). L'adhésion à l'UE a contribué à la mise en place de conditions-cadre modernes en matière de politique de la concurrence et d'application des

lois. Il subsiste néanmoins des écarts d'efficacité étonnants entre régions et entre catégories d'entreprises.

La transformation de la Hongrie en économie de marché au début des années 90 a donné naissance à une économie « à deux vitesses ». La prompt diffusion des meilleures pratiques en matière de technologie (résultant de l'afflux d'IDE) et le démantèlement rapide des obstacles à la concurrence ont concouru à la création d'une catégorie d'entreprises efficaces tournées vers l'exportation. Implantées dans l'ouest et le centre du pays, la plupart d'entre elles sont des moyennes ou grandes entreprises dont la productivité dépasse de loin la moyenne nationale. L'intensité de recherche-développement (R-D) privée, l'activité d'innovation et la formation de grappes d'entreprises sont concentrées dans ce segment de l'économie¹⁵. Le contenu en haute et moyenne technologies des exportations hongroises est, logiquement, élevé et dépasse le niveau observé dans bien d'autres pays de l'OCDE. La convergence des revenus réels par habitant (jusqu'en 2006) doit beaucoup à l'efficacité productive de ce secteur.

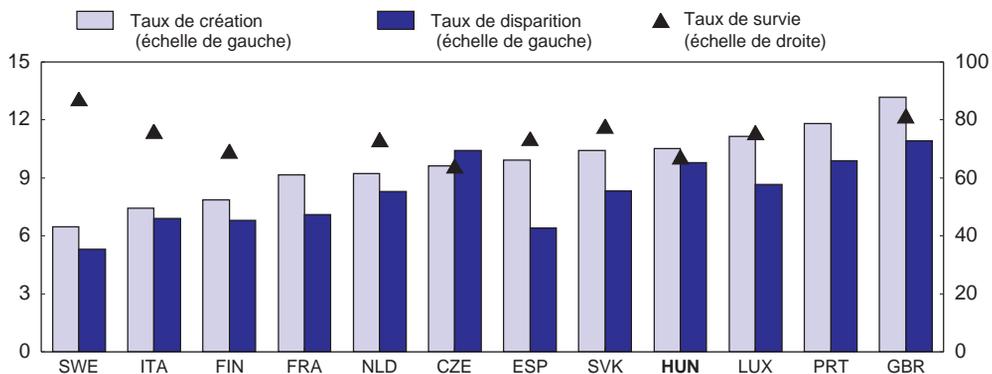
Le segment moins performant de l'économie est dominé par de petites ou très petites entreprises du secteur manufacturier ou de services (artisanat et commerce de détail). Généralement en sureffectifs et sous-capitalisées, ces entreprises manquent de qualifications et de dynamisme¹⁶. Il n'est donc guère surprenant que la valeur ajoutée par salarié, l'intensité de R-D, la formation de grappes et l'activité innovante y soient peu élevées. Ce segment de l'économie a ralenti le rythme de la convergence des revenus réels par habitant et est encore loin d'être intégré au segment des entreprises très efficaces qui s'appuient sur l'IDE. Globalement, la concentration spatiale des entrées d'IDE et la forte efficacité de la production qui y est associée dans le segment performant de l'économie creuse de plus en plus le fossé entre les différentes régions (19 comtés) et catégories d'entreprises du point de vue des conditions économiques. La dispersion du revenu régional par habitant et des taux de chômage régionaux en Hongrie va en s'accroissant (graphique 1.13). Pour améliorer cet état de fait, il serait utile de renforcer les capacités de conception de projets de développement régionaux, de façon à accélérer encore le déblocage des fonds de l'UE.

Les enquêtes menées auprès des entreprises par le ministère hongrois de l'Économie et des Transports, la Banque mondiale (*Ease of Doing Business*), et l'Observatoire des PME européennes (*Flash Eurobaromètre*) citent toutes parmi les obstacles qui freinent l'activité entrepreneuriale la charge que représentent les impôts et les cotisations sociales, la complexité de la réglementation (la pesanteur administrative) et la protection inadéquate des investisseurs (OCDE, 2008a et 2008b). En outre, les procédures de faillite retardent la rationalisation des entreprises, surtout des plus petites d'entre elles. L'écrasante majorité des PME ne sont pas suffisamment solvables pour avoir accès aux financements bancaires. Les garanties exigées pour obtenir un prêt, l'insuffisance du capital-risque, les taux d'intérêt réels élevés et le manque d'expertise des banques pour évaluer le risque de crédit des petites et microentreprises sont autant de facteurs qui dressent autour des PME une multitude d'obstacles financiers. Le capital-risque ne représente qu'une part très minime du PIB au regard de la norme dans les pays de l'UE. Tous ces obstacles n'encouragent donc guère la création d'entreprises. Le train de mesures financières adopté en 2009 destiné à préserver les PME durant la récession ont levé certains de ces obstacles. Le gouvernement devra néanmoins poursuivre son action en vue de stimuler la création d'entreprises et de redynamiser les entreprises existantes.

Globalement, du fait des pressions de la concurrence, la création d'entreprises a toutefois été assez forte par rapport aux autres pays. Les taux de survie sont cependant faibles (graphique 1.14). Les autorités pourraient réfléchir à l'adoption de nouvelles mesures destinées à rehausser le taux de survie des entreprises en améliorant le réseau de services de conseil aux entreprises.

Graphique 1.14. Créations et disparitions d'entreprises¹

En pourcentage, moyenne de la période 2002-06²



1. Industrie et services à l'exclusion de l'administration publique et de l'administration des entreprises. Les taux de création et de disparition des entreprises sont obtenus en divisant le nombre des créations et des disparitions d'entreprises par le nombre d'entreprises en activité. Le taux de survie pour une année donnée est égal au nombre d'entreprises créées deux ans auparavant ayant survécu, divisé par le nombre total d'entreprises créées deux ans auparavant.

2. 2002-05 pour le taux de disparition.

Source : Eurostat (2009), « Statistiques structurelles sur les entreprises », Base de données d'Eurostat, novembre.

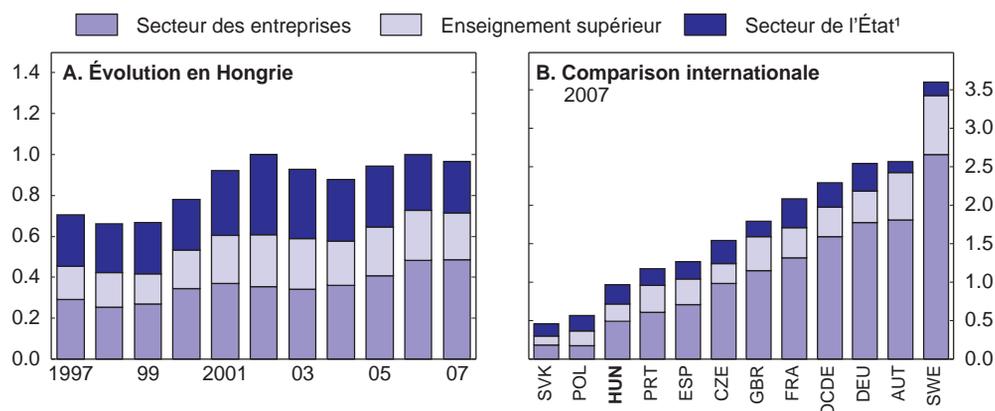
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785357571608>

La faible intensité de R-D nuit à la productivité globale

L'activité entrepreneuriale et l'innovation sont très interdépendantes puisque l'innovation est un moteur de création et d'expansion des entreprises, tandis que le dynamisme des entreprises stimule l'innovation en termes de marchés, de produits, de procédés et d'organisation. Dans le cas de la Hongrie, le lien entre ces deux variables codépendantes est étonnamment asymétrique. L'essor de la création d'entreprises a coexisté avec une faible activité d'innovation si l'on en juge par les indicateurs classiques que sont les brevets, le nombre de publications ou encore les innovations internes de produit ou de procédé. D'après l'examen par l'OCDE du système d'innovation hongrois (OCDE, 2008b), les innovations issues de l'effort de R-D des entreprises sont rares. À 1 % du PIB, l'intensité de R-D en Hongrie est faible en termes de comparaison internationale, même si l'on tient compte de la position relative du pays en termes de revenu par habitant (graphique 1.15). L'expérience d'autres pays a montré que la capacité d'absorption des meilleures pratiques étrangères liées à la technologie et à l'organisation ne dépend pas seulement de l'IDE, mais aussi de l'échelle de l'intensité de R-D dans le pays. Qui plus est, les dépenses de R-D de la Hongrie sont très asymétriques, l'effort de R-D privée étant nettement concentré dans les régions prospères où sont implantées les grandes entreprises, comme Budapest¹⁷. En revanche, les entreprises moyennes innovantes sont quasiment inexistantes. En 2002-04, le pourcentage de PME mettant au point en interne des produits ou procédés innovants a été le plus faible de toute la zone OCDE.

Graphique 1.15. **Dépenses de recherche-développement**

En pourcentage du PIB



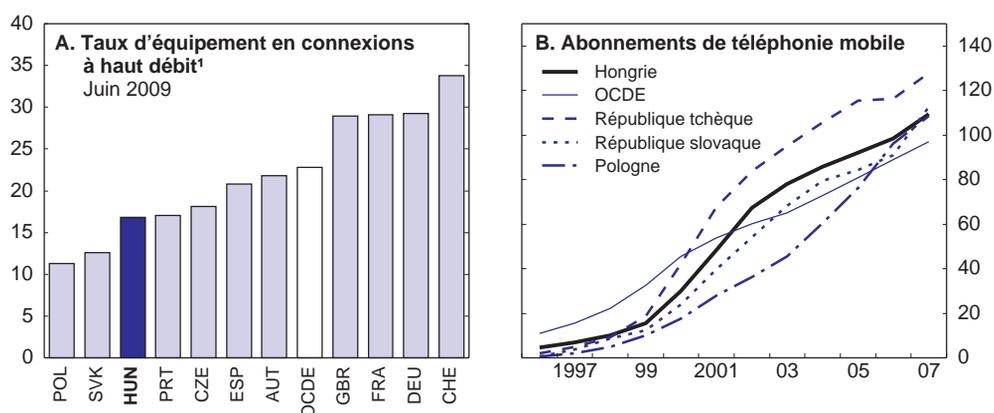
1. Inclut le secteur privé à but non lucratif.

Source : OCDE (2009), « Principaux indicateurs de la science et de la technologie », *Statistiques de l'OCDE de la science et de la technologie et de la R-D* (Base de données), octobre.StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/785363627470>

Les produits et services de moyenne et haute technologie comptent pour une large part de la production et des exportations globales hongroises. Cependant, hors téléphonie mobile, l'infrastructure de télécommunications est encore limitée, comme en atteste le nombre comparativement faible des utilisateurs d'ordinateurs et d'internautes, de connexions à haut débit et de lignes de téléphonie fixe (graphique 1.16). La faible diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC) tient en partie aux prix élevés pour l'utilisateur (résultant des forces anticoncurrentielles qui prévalent dans les industries de réseau) et de la faible capacité d'absorption des régions défavorisées. En conséquence, les disparités régionales en matière de distribution des fournisseurs d'informations et de technologies de l'information (TI) (matériel et logiciels), déjà amples, continuent de se creuser. Plus de la moitié des fournisseurs opèrent à Budapest.

Graphique 1.16. **Indicateurs des télécommunications**

Pour 100 habitants



1. Nombre d'abonnés à des services d'accès à haut débit pour 100 habitants.

Source : OCDE (2009), *Perspectives des communications de l'OCDE 2009* et *OECD Broadband Statistics*, www.oecd.org/sti/ict/broadband, décembre.StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/785378161006>

Les TIC sont au cœur de l'interaction entre activité entrepreneuriale et innovation. Les TIC et les applications de l'économie numérique facilitent toute une gamme de processus internes ou externes de l'entreprise, y compris l'internationalisation des activités des PME. La large diffusion des TIC rend par ailleurs plus visible les programmes d'aide, ce qui en accroît la popularité auprès des petites et microentreprises. Enfin, la diffusion des TIC facilite la création de centres de service aux entreprises et leur expansion, de même que la constitution de réseaux ou encore la collecte et l'échange de données.

Faire sortir de l'inefficience les entreprises « exclues » appartenant *au segment peu performant de l'économie* nécessite la mise en place de conditions-cadre diverses, qui englobent les moyens de transport, l'enseignement et les possibilités de formation, ainsi que l'existence d'un réseau de centres normalisés de développement des entreprises, chargés de prodiguer des conseils aux petites et microentreprises. Les innovations non fondées sur la R-D (diffusion plus large des TIC et offre accrue de microfinancements sans exigence de garantie) sont réputées stimuler la création d'entreprises et leur expansion *dans le segment peu performant de l'économie*. Pour agir dans ce sens, il faudrait faire fond sur les possibilités de regrouper des microentreprises ou petites entreprises qui se constitueraient en grappes ou intégreraient une chaîne de fournisseurs de grandes entreprises.

Dans le *secteur performant de l'économie*, les solutions de collaboration peuvent être d'une autre nature, et privilégier les innovations fondées sur la R-D en favorisant une étroite interaction entre le monde de la recherche et les entreprises. L'expérience de plusieurs pays de l'OCDE a montré que les innovations nées de la collaboration étaient capables de dynamiser l'activité entrepreneuriale et l'activité d'innovation (OCDE, 2004). Dans la stratégie d'efficacité collective, le capital social est un instrument d'innovation essentiel, qui améliore l'accès des PME aux ressources financières ainsi qu'aux services d'infrastructure et du savoir. C'est une approche qui met en avant le rôle des externalités et l'action collective des ministères, institutions publiques, partenaires sociaux, groupes d'entreprises, universités et instituts de recherche dans le cadre des programmes locaux à l'intention des entreprises (OCDE, 2007a).

Le potentiel d'innovation collaborative en Hongrie est largement inexploité. Si la coopération technologique entre grandes entreprises va assez loin, les transferts de connaissances entre entreprises et universités sont rares car il n'y a guère de mobilité entre le monde universitaire et l'industrie. En outre, les organismes publics de recherche n'apportent qu'une contribution très limitée à la coopération en matière d'innovation, même si depuis quelques années, de nombreuses organisations « relais » ont été créées à l'aide de financements internationaux ou de fonds publics nationaux. Des dispositifs ont été mis en place pour favoriser la constitution de réseaux, renforcer les capacités de coopération et encourager la création de firmes-rejetons autour des établissements d'enseignement supérieur et des organismes publics de recherche. Les résultats en matière d'innovation ne sont toutefois pas encore au rendez-vous, ce qui laisse penser que les mesures prises ne sont pas optimales, parce qu'insuffisamment planifiées et, par ailleurs, qu'il n'existe pas encore de culture de l'évaluation (NDA, 2007).

Pour qu'une mesure structurelle soit efficace, il faut qu'elle rallie une large adhésion et que l'action menée soit bien coordonnée entre les principales parties prenantes agissant sur le terrain de l'entreprise, de l'innovation, du marché du travail ou de l'enseignement (OCDE, 2008b). Les réformes au coup par coup sont coûteuses. La constitution de réseaux

de savoir et la coopération à l'échelon local ne reçoivent pas la place qu'elles méritent (Gesce, 2005). Il n'est guère surprenant de constater que la capacité de mise en réseaux des entreprises hongroises est peu développée, à la traîne par rapport aux bonnes pratiques observées ailleurs (Gouvernement de la République de Hongrie, 2007).

Les différentes catégories d'entreprises, pour créer entre elles des liens d'association, doivent pouvoir compter sur une infrastructure efficace de centres publics/privés de soutien aux entreprises, qui couvrent tout le spectre de l'activité entrepreneuriale (pépinières d'entreprises, laboratoires d'innovation, centres de développement des entreprises et conseils aux entreprises à forte valeur ajoutée pour les PME à forte croissance). La dynamique de l'innovation dépend aussi de l'interaction des instituts de recherche, des universités et du monde de l'entreprise. Les meilleures pratiques internationales recensées peuvent contribuer à la mise en place d'un réseau efficace de pôles de services aux entreprises. La proximité géographique (regroupement d'entreprises, instituts de recherche et centres de soutien aux entreprises autour des universités) est réputée améliorer sensiblement la qualité des liens de réseau, tout comme l'apprentissage d'une culture entrepreneuriale dans l'enseignement secondaire et supérieur.

Encadré 1.4. **Recommandations à l'intention des pouvoirs publics**

Des politiques macroéconomiques pour stabiliser l'économie

- Poursuivre l'assainissement des finances publiques, grâce à des réformes structurelles, afin de restaurer la confiance des marchés. Éviter de prendre des mesures excessivement procycliques si la situation économique se dégrade de façon plus prononcée que prévu.
- Parvenir à un dosage de mesures équilibré en poursuivant l'assainissement structurel des finances publiques afin de rendre la politique monétaire à sa mission première de ciblage de l'inflation à moyen terme.
- À mesure que l'économie se redressera, la banque centrale devra continuer de veiller à bien communiquer auprès des marchés de capitaux, de manière à éviter de compromettre la stabilité financière en cas de brusque revirement de la confiance des marchés.
- Poursuivre l'analyse approfondie des conséquences de la récession sur la production potentielle pour rendre la politique monétaire plus efficace dans un climat de grande incertitude.

Des politiques structurelles pour ramener l'économie sur une trajectoire de croissance viable

- Mieux cibler la formation sur les travailleurs non qualifiés dans le cadre des programmes actifs du marché du travail, et accroître leur nombre de participants. Plus généralement, les améliorer encore grâce à une meilleure coordination et à l'application de critères d'évaluation plus rigoureux.
- Raccourcir de nouveau les congés de maternité encore généreux afin de favoriser l'emploi des femmes. Parallèlement, développer les aides publiques en faveur de la garde des enfants (par exemple : travail à temps partiel, travail à domicile, services d'accueil des jeunes enfants).

Encadré 1.4. **Recommandations à l'intention des pouvoirs publics** (suite)

Continuer de réduire les obstacles à la création d'entreprises et de stimuler le dynamisme entrepreneurial.

Renforcer les capacités de conception de projets de développement à l'échelon régional de façon à accélérer l'utilisation des fonds de l'UE.

Adopter les meilleures pratiques internationales pour bâtir un réseau efficient de pôles de services aux entreprises.

Développer l'intensité de recherche-développement et renforcer les liens de collaboration entre les établissements de recherche, les écoles, les universités et le monde de l'entreprise.

Améliorer l'articulation des politiques structurelles en assurant une évaluation suivie et rigoureuse des programmes mis en œuvre sur ce front.

Notes

1. Dans le cadre de son premier accord de confirmation de novembre 2008 (couvrant une période de 17 mois allant jusqu'en avril 2010), le FMI a immédiatement débloqué un tiers de sa facilité de crédit (12.3 milliards d'euros), le reliquat devant être versé par tranches, à la suite de chacun des cinq examens trimestriels. Le versement de nouveaux fonds était subordonné à l'adoption de mesures visant à réduire la dépendance de l'État à l'égard des financements extérieurs. Les deux premières tranches de l'aide au redressement de la balance des paiements accordée par l'UE ont été décaissées en décembre 2008 et mars 2009, chaque versement se montant à 2 milliards d'euros.
2. Les chiffres de la dette extérieure sont quelque peu gonflés par les « entités à vocation spéciale », qualifiées d'entreprises extraterritoriales jusqu'en 2006, qui n'ont guère de lien avec l'économie hongroise. Ces entreprises sont en effet à l'origine de 15 % environ de la dette extérieure de la Hongrie, et procèdent généralement à des importations et des exportations de capitaux pour des raisons d'optimisation fiscale. En conséquence, même si ces transactions gonflent la dette brute, elles n'ont quasiment aucune incidence sur les statistiques d'endettement net.
3. Du fait de son ouverture à l'économie mondiale, la Hongrie a abordé les années 90 avec un endettement extérieur plus élevé que d'autres économies émergentes d'Europe centrale et orientale.
4. Par exemple, l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, la hausse du taux de l'impôt sur les sociétés (général et simplifié), et l'imposition des revenus extraterritoriaux à partir de 2010.
5. Au 1^{er} juillet 2009, les baisses des cotisations sociales patronales se sont appliquées aux rémunérations inférieures ou égales au double du salaire minimum prévu par la loi. Depuis le 1^{er} janvier 2010, ces baisses de cotisations s'appliquent sur toute l'échelle des rémunérations.
6. Avant février 2008, la politique monétaire fonctionnait sur la base de cibles d'inflation et de bandes de fluctuation du taux de change élargies (depuis la mi-2001).
7. En mai 2009, dans le cadre d'un accord avec la Commission européenne, les banques étrangères ayant des filiales hongroises ont annoncé qu'elles maintiendraient le financement de ces filiales. En septembre 2009, le FMI et l'État hongrois ont conclu un accord pour la prolongation de six mois de l'accord de confirmation jusqu'en octobre 2010, pour couvrir la période des élections et de l'installation du nouveau gouvernement. En juillet 2009, l'État a levé 1 milliard d'euros dans le cadre d'une émission d'euro-obligations sur les marchés internationaux de capitaux, ce qui confirme le regain de confiance des investisseurs.
8. D'après les estimations de l'institut de recherche TÁRKI (2008), l'indice de Gini a diminué de 0.308 en 2005 à 0.288 en 2007. La récession économique risque d'aggraver les inégalités. Bien qu'il soit encore trop tôt pour offrir une évaluation approfondie de l'effet induit sur les inégalités par les mesures prises durant la crise, certaines auront clairement un impact négatif, qu'il s'agisse du gel des prestations familiales, de la hausse de la TVA ou de l'allègement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

9. La progression de la scolarisation explique en partie cette baisse de l'emploi parmi les hommes et les femmes de moins de 25 ans.
10. Les programmes actifs du marché du travail (PAMT) sont en grande partie financés par le Fonds du marché du travail, grâce aux cotisations versées par les employeurs et par les salariés. Depuis 2004, les crédits du Fonds social européen occupent une plus grande place dans le financement des PAMT. Les programmes financés par l'UE ont élargi la portée des PAMT en rationalisant les outils de nature à améliorer l'employabilité des personnes défavorisées. Le Service public de l'emploi assure l'exécution de la plupart des PAMT. Depuis 2008, c'est le Fonds du marché du travail qui met en œuvre les programmes financés par l'UE.
11. Les programmes de subventions à la création d'entreprises et aux entreprises individuelles ont été fusionnés en 2007, le nouveau dispositif proposant des prêts à taux zéro ou des aides non remboursables (à concurrence de 3 millions HUF) ainsi qu'un versement mensuel pouvant aller jusqu'au montant du salaire minimum pendant une période de six mois maximum (Frey, 2008). S'établissant à 90 %, le taux de survie des entreprises ayant bénéficié des subventions à la création d'entreprises (trois mois après leur naissance) était indéniablement élevé.
12. L'article étudie la probabilité que les chômeurs inscrits participent aux programmes actifs du marché du travail sur la base des fichiers administratifs relatifs au chômage du Centre national pour l'emploi. Les auteurs établissent des modèles de durée paramétriques qui rendent compte des variations des probabilités de participation aux trois principaux programmes actifs du marché du travail – essentiellement formation, emplois aidés et travaux d'intérêt public – en fonction des caractéristiques individuelles, de la région et des prestations versées (la plupart des chômeurs, indépendamment de la nature des PAMT dont ils bénéficient, ont pris part à l'un de ces programmes).
13. La précédente *Étude économique de l'OCDE* consacrée à la Hongrie (OCDE, 2007b) saluait les progrès réalisés dans des domaines clés tels que les retraites anticipées (2007), les pensions d'invalidité et de vieillesse (2006-07), le congé de maternité et les dispositifs d'assurance chômage (concentration des prestations en début de période [2005]). Le report de l'âge de la retraite de 60 à 62 ans pour les hommes et de 56 à 59 ans pour les femmes entre 1998 et 2003 a effectivement contribué à relever les taux d'activité et d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans (Varga, 2008). Les demandes de prestations d'invalidité ont commencé à être passées au crible par le tout nouvel Institut national de réadaptation et d'évaluation sociale (2007).
14. Dans le cadre du Programme « Sur la voie de l'emploi », les critères d'admission au bénéfice des prestations sociales régulières ont été resserrés. En vertu des nouvelles dispositions (concernant l'« allocation d'astreinte »), les anciens bénéficiaires de prestations en mesure de travailler sont tenus d'accepter un emploi d'intérêt public proposé par les municipalités locales ou, sinon, de participer à un programme de formation.
15. Les grappes sont des alliances d'entreprises fondées sur la proximité géographique (Gecse, 2005).
16. Selon l'Agence nationale de développement, la majorité des petites et moyennes entreprises n'ont pas le statut de véritable entreprise. Elles représentent un entrepreneuriat involontaire, fruit du travail indépendant et/ou de la fraude fiscale (NDA, 2007).
17. Pays centralisé, la Hongrie est composée de 19 comtés (3 000 autorités locales) qui n'ont aucun pouvoir de décision en matière d'éducation, de R-D et d'innovation. Conformément aux directives de l'UE, les comtés ont été regroupés en sept régions statistiques (NUTS 2) à des fins administratives. Ces régions bénéficient des concours des Fonds structurels et du Fonds de cohésion ainsi que d'autres aides financières de l'UE. Certaines régions défavorisées manquent encore des capacités nécessaires à la conception de projets, ce qui retarde l'arrivée des concours des Fonds structurels de l'UE.

Bibliographie

- Bálint, M. et J. Köllő (2008), « The Labour Supply Effects of Maternity Benefits », dans Fazekas, Cseres-Gergely et Scharle (2008).
- Fazekas, K., Z. Cseres-Gergely et Á. Scharle (dir. pub.) (2008), *The Hungarian Labour Market, 2008: Review and Analysis*, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences, Budapest.
- FMI (2008), *World Economic Outlook: Housing and the Business Cycle*, Fonds monétaire international, avril, Washington, DC.

- Frey, M. (2008), « Evaluation of Active Labour Market Programmes between 2001-2006 and the Main Changes in 2007 », dans Fazekas, Cseres-Gergely et Scharle (2008).
- Galasi, P. et G. Nagy (2008), « Outflows of Registered Unemployed to Active Labour Market Programmes », *Budapest Working Papers on the Labour Market*, n° 2008/7, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences et Budapest Corvinus University, Budapest.
- Galtry, J. et P. Callister (2005), « Assessing the Optimal Length of Parental Leave for Child and Parental Well-Being: How Can Research Inform Policy? », *Journal of Family Issues*, vol. 26, n° 2, Sage Publications.
- Gauthier, S. (2009), « Un exercice de TVA sociale », *Économie et Prévision*, n° 187, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris.
- Gecse, G. (2005), « Hungary » dans OCDE (2005), *Business Clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe*, Développement économique et création d'emplois locaux (LEED), Éditions OCDE, Paris.
- Ghosh, A.R. et al. (2002), « IMF-Supported Programs in Capital Account Crises: Design and Experience », *IMF Occasional Paper*, n° 210, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Gouvernement de la République de Hongrie (2007), « National System of Innovation in Hungary: Background Report for the OECD Country Review 2007/2008 », décembre.
- Gouvernement de la République de Hongrie (2008), *Updated Convergence Programme of Hungary 2008-2011*, décembre, Budapest.
- Høj, J. et al. (2006), « The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 501, Éditions OCDE, Paris.
- Johansson, Å. et al. (2008), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, Éditions OCDE, Paris.
- McLure, C. (1975), « General Equilibrium Incidence Analysis: The Harberger Model After Ten Years », *Journal of Public Economics*, vol. 4, n° 2, Elsevier.
- MNB (2009), *Quarterly Report on Inflation*, mai, Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Molnár, M. et N. Bottini (2008), « How Large are Competitive Pressures in Services Markets? – Estimation of Mark-ups for Selected OECD Countries », document présenté à l'atelier de l'OCDE sur le thème « Trade Barrier Assessment Methodology », 12 décembre.
- NDA (National Development Agency) (2007), *The New Hungary Development Plan, National Strategic Reference Framework of Hungary 2007-2013*.
- OCDE (2004), « La Déclaration Ministérielle d'Istanbul : Promouvoir la croissance des PME innovantes et compétitives sur le plan international », juin.
- OCDE (2007a), *SMEs in Mexico: Issues and Policies*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie 2007*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Reforms for Stability and Sustainable Growth: An OECD Perspective on Hungary*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *OECD Reviews of Innovation Policy: Hungary 2008*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Panorama des régions de l'OCDE 2009*, Éditions OCDE, Paris.
- Roeger, W., J. Varga et J. in't Veld (2008), « Structural Reforms in the EU: A Simulation-Based Analysis Using the QUEST Model with Endogenous Growth », *European Economy, Economic Papers*, n° 351, Commission européenne.
- Stiglitz, J.E. (2000), *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company.
- TÁRKI (2008), « Distri-Burden? », *TÁRKI Household Monitor Report 2008*, Budapest (résumé en anglais, original en langue hongroise).
- Varga, J. (2008), « Labour Markets Trends in Hungary 2007 », dans Fazekas, Cseres-Gergely et Scharle (2008).

ANNEXE 1.A1

Progrès accomplis en matière de réformes structurelles

Nous passons en revue dans ce tableau les mesures prises pour donner suite aux principales 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	
Pratiques budgétaires	
En matière de budgétisation, il faut adopter une perspective à moyen terme plus stratégique, avec une implication plus étroite des administrations locales et régionales.	Les nouvelles règles budgétaires en vigueur depuis novembre 2008 exigent la fixation d'objectifs budgétaires pour les 3 années suivantes. Aucune mesure n'a été prise concernant l'implication des administrations locales et régionales.
Stratégie fiscale	
S'efforcer d'accroître la transparence, la neutralité, la simplicité et la stabilité du système fiscal.	Les mesures fiscales adoptées en 2009 ont rendu le système fiscal plus simple et plus transparent. Une bonne partie des crédits d'impôt, les régimes fiscaux préférentiels et les impôts temporaires ont été supprimés.
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. D'autres mesures ont pour objet d'élargir l'assiette de l'impôt, comme l'application de conditions plus strictes à l'octroi d'abattements fiscaux (concernant les frais de repas) et la création d'un nouvel impôt sur le patrimoine.
Dépenses publiques	
Recourir davantage à l'évaluation comparative des résultats pour la prestation des services publics.	L'évaluation comparative des résultats a été instaurée dans les administrations publiques.
Instaurer des procédures d'appel d'offres plus concurrentielles pour les contrats du secteur public, en particulier dans les administrations locales et régionales.	Aucune mesure n'a été prise, mais le gouvernement a présenté au Parlement fin 2008 des dispositions destinées à renforcer le mécanisme de contrôle du Service des marchés publics.
Chercher des solutions pour remédier à la fragmentation excessive des structures de prestation de services publics à l'échelon local.	Les communes peuvent se voir refuser l'accès aux « subventions pour déficit » si elles ne vont pas suffisamment loin en matière de prestation conjointe de services.
Retraites	
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.	D'importantes réformes paramétriques sont intervenues en 2009 (relèvement de l'âge légal de la retraite, révision de la formule d'indexation, etc.). L'introduction, notamment, d'un système de décotes et de surcotes contribue à réduire l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite.
Les propositions de réforme du système de pensions de vieillesse devraient inclure un relèvement de l'âge légal de départ à la retraite au-delà de 62 ans.	L'âge légal de la retraite est porté à 65 ans, pour les hommes comme pour les femmes.
SOINS DE SANTÉ (EXAMEN APPROFONDI DANS L'ÉTUDE 2005)	
Les réformes doivent avoir pour but d'accroître l'efficacité des soins hospitaliers et de réduire la prescription de médicaments.	Des progrès ont été accomplis en vue de réduire le nombre de lits d'hôpital et les subventions aux produits pharmaceutiques.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
STRATÉGIE D'ASSAINISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES	
Toute recette exceptionnelle doit être utilisée pour réduire le déficit et la dette.	Recommandation appliquée en partie (la nouvelle loi de responsabilité budgétaire prévoit des incitations à cet égard).
La mise en œuvre du nouveau réseau hospitalier régional devra s'accompagner de mesures destinées à renforcer le rôle de « filtrage » des médecins généralistes.	Aucune mesure n'a été prise.
Les directeurs des établissements hospitaliers devraient se voir accorder davantage de responsabilités en matière de déficit et de dette.	Aucune mesure n'a été prise.
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.	La mise en place de frais d'inscription à l'université était prévue, mais le référendum de mars 2008 a rejeté cette proposition.
MARCHÉ DU TRAVAIL	
Impôts et prestations	
Poursuivre les efforts déployés en vue de réduire le coin fiscal sur le travail.	La réforme fiscale de 2009 s'est traduite par un transfert de charge des impôts sur le travail vers la fiscalité indirecte.
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.	Depuis 2008, les personnes ayant de bonnes chances de réintégrer le marché du travail (compte tenu de leur état de santé) ont droit à la prestation de réadaptation en lieu et place d'une pension d'invalidité. S'agissant du processus d'examen, un nouvel ensemble de directives a été diffusé, premier pas vers la mise en place d'un système prenant davantage en compte les capacités résiduelles et encourageant la réinsertion dans la population active.
Suivre l'évolution du nouveau système de prestations de chômage incluant l'« allocation de recherche d'emploi ».	L'évaluation de la prestation et d'autres aspects de la prestation de chômage a conduit à orienter la réforme vers un dispositif qui concentre le versement des prestations en début de période et confère à la prestation un rôle plus approprié.
Formation des salaires	
En matière de rémunération des employés du secteur public, se garder d'appliquer une politique alternant restriction et laxisme.	Pour 2009 et 2010, les rémunérations ont été gelées dans le secteur public.
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.	Aucune mesure n'a été prise.
CONCURRENCE (EXAMEN APPROFONDI DANS L'ÉTUDE 2004)	
Industries de réseau	
Supprimer progressivement la réglementation des prix du gaz et de l'électricité.	Les marchés de l'électricité et du gaz ont été ouverts à la concurrence à compter de janvier 2007 et juillet 2009 respectivement.
En ce qui concerne les services postaux, prendre de nouvelles mesures pour faire face au problème des sureffectifs et des bureaux de poste ruraux non rentables.	La restructuration en cours progresse lentement. Conformément à la législation de l'UE, la libéralisation des services postaux doit être achevée d'ici la fin 2012.
Autres secteurs	
S'agissant des services professionnels, réduire les restrictions à l'entrée et les pratiques de fixation collective des prix.	Aucune mesure n'a été prise.
RÉFORMES DES ADMINISTRATIONS LOCALES	
Il faudrait renforcer les pouvoirs de contrôle de la Cour des comptes en les étendant à tous les comptes des collectivités locales.	Aucune mesure n'a été prise.
Évaluer l'efficacité des divers programmes destinés à élargir l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) aux financements.	Le nombre de dispositifs a été réduit (d'environ 40 à 30) dans un effort visant à supprimer les recouvrements.
La fiscalité immobilière doit être élargie.	Un impôt universel sur le patrimoine immobilier est mis en place à partir de 2010.
POLITIQUE FAMILIALE	
La durée maximum du congé de maternité doit être revue à la baisse et des économies doivent être réalisées dans les dépenses servant à financer les services de garde d'enfants.	La durée maximum du congé de maternité a été ramenée de 3 à 2 ans, mais aucune mesure n'a été prise en matière de garde d'enfants.
La reprise de la suppression progressive de la cotisation forfaitaire d'assurance maladie versée par les employeurs devra être placée au rang des priorités.	La cotisation forfaitaire à l'assurance maladie est supprimée à compter de 2010.

Chapitre 2

Soutenir le rythme de la réforme budgétaire

Le défi auquel se trouve confrontée la Hongrie est de restaurer sa crédibilité après avoir accusé de lourds déficits persistants. Les efforts déployés ces dernières années ont été très fructueux. Le déficit budgétaire a été nettement réduit et, malgré la récession, l'assainissement des finances publiques a raffermi la confiance des investisseurs étrangers. Il fallait néanmoins que l'ajustement budgétaire à court terme s'accompagne de mesures à même d'améliorer durablement la situation des finances publiques, ce qui a été fait, avec l'adoption en 2009 d'une réforme des retraites et d'une loi de responsabilité budgétaire, mettant en place un Conseil budgétaire et des règles budgétaires.

Mais la tâche n'est pas terminée. Certaines réductions de dépenses, notamment du côté des rémunérations dans le secteur public, pourraient être difficiles à mettre en œuvre. Par le passé, l'assainissement budgétaire a reposé à la fois sur la réduction des dépenses et l'augmentation des recettes. En conséquence, et malgré l'importante réforme fiscale qui a débuté au second semestre de 2009 et s'est poursuivie en 2010, les taux marginaux d'imposition restent élevés, ce qui a des effets négatifs sur le marché du travail et sur la croissance. Pour l'avenir, il faut que le gouvernement enrayer la croissance des dépenses publiques et accroisse l'efficacité de l'administration afin d'alléger l'« empreinte » du secteur public sur l'économie et de permettre des baisses d'impôts. L'administration publique et la santé sont les principaux domaines où l'effort devrait être intensifié. Il faudrait que le gouvernement fasse en sorte que le Conseil budgétaire puisse jouer un rôle prééminent, et une certaine expérience sera nécessaire avant d'envisager toute modification substantielle des règles budgétaires. Enfin, il faudra poursuivre les efforts déployés en vue d'atténuer les effets de distorsion résultant de la fiscalité, en réduisant encore les coins fiscaux et en donnant plus de poids à la taxation du patrimoine, notamment au niveau des collectivités locales.

À partir de la deuxième moitié de 2006, le gouvernement s'est trouvé confronté à une série de problèmes budgétaires. Dans l'immédiat, il s'agissait de prendre des mesures d'urgence pour réduire le déficit des administrations publiques, qui avait explosé à un niveau record de 9.4 % du PIB à cause de prodigalités préélectorales, l'encours de la dette s'alourdissant inexorablement. Mais il apparaissait clairement que des mesures à court terme et plutôt ponctuelles n'assureraient pas une situation budgétaire viable. Des réformes budgétaires structurelles plus fondamentales et plus durables seraient nécessaires pour améliorer la qualité des finances publiques et faire en sorte que le secteur public soit un catalyseur de croissance et de prospérité, et pas un frein.

On examinera dans ce chapitre les enjeux budgétaires actuels de la Hongrie dans une perspective structurelle et de long terme. Des progrès ont été accomplis dans de nombreux domaines ces dernières années. Du côté des dépenses, des mesures ont été prises pour redimensionner à la baisse les transferts sociaux, enrayer la croissance des dépenses au titre des retraites et autres pensions, limiter les coûts de fonctionnement et, jusqu'à un certain point, accroître l'efficacité des dépenses publiques. Malgré tout, des réformes plus durables sont nécessaires. La politique fiscale a surtout consisté à diminuer les pertes globales d'efficacité en reportant sur la consommation une partie de la charge fiscale qui pesait sur le travail, stratégie destinée à améliorer les perspectives de croissance de l'emploi et à « blanchir » l'économie (c'est-à-dire à faire reculer l'économie grise). Cela étant, en l'absence de nouvelle baisse du niveau structurel des dépenses publiques, qui permettrait un allègement général de la ponction fiscale, le gouvernement devra élargir l'assiette des impôts pour réduire ceux qui provoquent le plus de distorsions. Enfin, les réformes institutionnelles, en particulier l'adoption de règles budgétaires à la fin de 2008, sont de nature – mais sans en offrir la garantie – à rompre le cycle de déficits d'origine électorale que connaît la Hongrie, en axant la politique budgétaire sur le moyen terme.

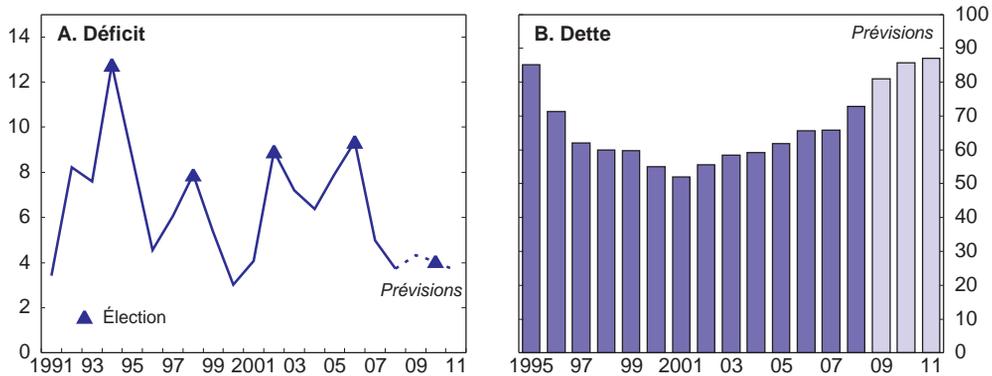
Évolutions récentes

L'effort budgétaire a porté ses fruits

Ces dernières années, le gouvernement a nettement ralenti l'« hémorragie » budgétaire et lancé des réformes fondamentales se situant à la fois dans le court terme et le plus long terme. Bien qu'elles aient représenté le plus ample ajustement budgétaire dans la zone OCDE au cours de la période 2007-08, ces mesures, qui ont eu une dimension inopportune (c'est-à-dire procyclique) mais nécessaire, n'ont pas suffi pour stopper la hausse de l'endettement public en 2008 (graphique 2.1). De plus, l'ajustement a résulté dans une proportion substantielle de mesures n'ayant qu'un impact immédiat, surtout des augmentations de dépenses (par exemple, un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt sur les sociétés) et des restrictions temporaires de dépenses (par exemple, un gel des rémunérations dans le secteur public et une diminution de l'investissement public). Toutefois, ces mesures se sont doublées de plusieurs réformes en profondeur visant à

Graphique 2.1. Déficit et dette des administrations publiques : évolutions passées et objectifs¹

En pourcentage du PIB



1. Capacité ou besoin de financement des administrations publiques et dette brute selon la définition de Maastricht. Source : OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Base de données), novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785460506837>

réduire les dépenses structurelles, à améliorer l'administration publique et à refondre la fiscalité pour faire reculer l'économie grise (OCDE, 2008).

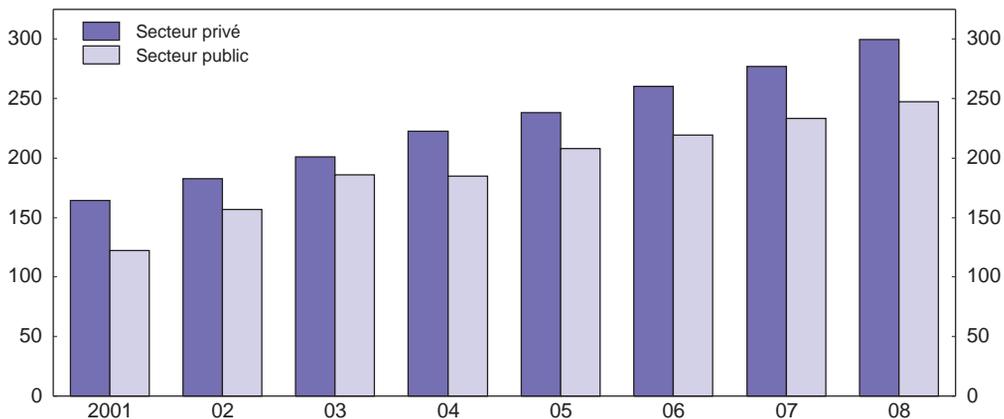
Pour évaluer les gains budgétaires sur le long terme qui ont pu être obtenus ces dernières années, on peut s'appuyer sur l'évolution de l'écart estimé de viabilité tel que calculé par la Commission européenne (2006 et 2009a)¹. À la faveur du redressement des finances publiques par rapport à la situation de départ et de la diminution des coûts liés au vieillissement prévisibles à long terme, résultant des mesures prises en 2006-07, l'écart estimé de viabilité pour 2009 s'est considérablement amélioré en Hongrie depuis 2006. L'écart de viabilité S1, qui est une estimation de l'ajustement durable du solde primaire des administrations publiques nécessaire pour atteindre en 2060 l'objectif de référence de 60 % du PIB prévu par le *Pacte de stabilité et de croissance*, devrait, selon les estimations, s'être amélioré de 9 points de PIB entre les rapports de 2006 et de 2009 de la Commission européenne sur la viabilité des finances publiques. Compte tenu des réformes des retraites de 2009, le coût à long terme du vieillissement démographique devrait encore diminuer considérablement. Selon de nouvelles prévisions du gouvernement, qui devraient être examinées par le Groupe de travail sur le vieillissement des populations de la Commission européenne début 2010, les économies réalisées au titre des dépenses de retraite devraient atteindre environ 3 % en 2060.

Mais, malgré ces perspectives plus favorables pour la viabilité des finances publiques, une attitude prudente s'impose, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, la majeure partie du redressement peut être attribuée à l'augmentation récente du solde structurel. Or, certaines des mesures de réduction des dépenses auront un impact moins durable que celui pris implicitement en compte dans la simulation. Par exemple, il faudra sans doute à un moment ou à un autre mettre fin au gel des rémunérations dans le secteur public. Sauf si l'emploi public est sensiblement réduit, les rémunérations dans le secteur public pourraient constituer de nouveau une source de pressions budgétaires, si l'on ne veut pas que l'écart s'élargisse entre les rémunérations publiques et privées (graphique 2.2). De même, les réductions de l'investissement public de ces dernières années n'ont des effets

budgétaires qu'à court terme. De plus, si le solde structurel s'est amélioré récemment, c'est probablement en partie parce que les élasticités fiscales ont augmenté, phénomène qui s'est sans doute inversé durant la crise. Deuxièmement, le scénario de référence suppose un retour au taux de croissance tendanciel (ou potentiel) en quelques années. Même si l'on fait abstraction d'autres considérations (par exemple, l'économie mondiale pourrait sortir de la crise actuelle plus tardivement), il faudra progresser à un rythme soutenu du côté des réformes structurelles. De fait, un retour plus tardif du taux de croissance à son niveau potentiel augmente de 3 points de PIB l'écart de viabilité de la Hongrie². Un rattrapage plus rapide de l'espérance de vie pourrait accentuer encore le vieillissement et donc accroître les coûts budgétaires, à moins qu'on n'établisse un lien entre l'âge de la retraite et l'espérance de vie (voir ci-après). La prudence est également de mise vu les risques manifestes que les gouvernements futurs fassent machine arrière pour certaines des mesures récentes d'assainissement³.

Graphique 2.2. Évolution de la rémunération moyenne dans le secteur public et le secteur privé

Rémunération brute des employés de bureau, en milliers HUF



Source : HCSO (2009), *Stadat Tables*, Hungarian Central Statistical Office, octobre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785470448253>

Le nouveau cadre de responsabilité budgétaire sera très utile

Le double risque de retour à un cycle de déficits d'origine électorale et de revirement des politiques mises en œuvre justifie l'adoption de la *loi de responsabilité budgétaire de 2008* et la création du *Conseil budgétaire*. La décision qui a été prise de réformer profondément la formulation et l'exécution du budget est conforme aux initiatives similaires des pays, de plus en plus nombreux, qui ont mis en place un cadre de responsabilité budgétaire reposant sur un ensemble de règles et visant à renforcer la discipline budgétaire (Kopits et Symansky, 1998 ; Poterba et von Hagen, 1999 ; Kopits, 2004). Les principaux éléments d'un cadre de responsabilité budgétaire sont les suivants : i) une série de contraintes concernant soit le solde budgétaire défini avec précision (par exemple, solde global de trésorerie, solde primaire, solde courant, etc.), soit l'encours de la dette publique brute, ou bien les deux ; et ii) l'établissement de règles de procédure, de normes de transparence ainsi que de mécanismes de surveillance et d'application. Lorsque la politique budgétaire discrétionnaire connaît des problèmes d'incohérence temporelle et de gestion des ressources communes, les finances publiques souffrent généralement d'une tendance au

déficit, d'un phénomène de procyclicité et de distorsions structurelles, ce qui remet en cause au fil du temps leur viabilité (Kopits, 2007)⁴. À première vue, un cadre de responsabilité budgétaire peut réduire la prime de risque sur l'emprunt public pour deux raisons : son efficacité en termes de réduction du déficit et les effets qu'il induit en matière de crédibilité, en offrant une plus grande certitude quant à la politique budgétaire future (Debrun et Bikas, 2008). Eu égard à ses antécédents budgétaires durant la majeure partie de la période qui a suivi la transition, la Hongrie avait tout à fait le profil pour la mise en place d'un cadre de responsabilité budgétaire adapté à sa situation.

Le cadre hongrois de responsabilité budgétaire est solide et paraît de nature à ancrer efficacement la politique budgétaire (encadré 2.1). Il comporte plusieurs règles numériques ainsi qu'un ensemble de normes de procédure et de transparence. Se situant dans une perspective à moyen terme, les règles comprennent des objectifs annuels de dépenses pour les trois années à venir et un mécanisme de « correction d'erreur » qui oblige en fait le gouvernement à remédier dans les trois années suivantes à toute déviation de la dette par rapport au niveau visé. Mais, d'un point de vue opérationnel, les règles sont complexes (annexe 2.A1), et pour que leur mise en œuvre soit couronnée de succès, il faudra une extrême clarté procédurale. C'est pourquoi le Conseil budgétaire devrait établir dès que possible un manuel opérationnel décrivant, phase par phase, l'application des règles, notamment en ce qui concerne les principales variables budgétaires, les calendriers et les services responsables du gouvernement et du Parlement. Les vastes prérogatives de surveillance dont le Conseil budgétaire est investi, de même que sa structure de gouvernance (par exemple, qualification minimale des membres, durée du mandat, etc.), conçue pour garantir une indépendance politique maximale, sont de nature à mettre fin au cycle de déficits d'origine électorale qu'a connu la Hongrie.

Encadré 2.1. La loi de responsabilité budgétaire de la Hongrie

La loi de responsabilité budgétaire de 2008 a mis en place un dispositif de politique budgétaire reposant sur un ensemble de règles, dont l'objectif essentiel est de rétablir la viabilité des finances publiques. À cette fin, deux règles ont été fixées : la règle d'endettement et la règle de dépenses (voir l'annexe 2.A1 pour une présentation plus détaillée de l'application des règles). De plus, le gouvernement doit appliquer une série de règles de procédure, notamment la règle exigeant qu'à toute mesure nouvelle de dépense corresponde une recette nouvelle ou une réduction de dépenses (« règle de gage »). Ces règles s'appliqueront à partir du 1^{er} janvier 2010 à l'administration centrale, y compris les activités quasi budgétaires des entreprises à capitaux publics. Leur application est soumise à un ensemble de normes de transparence et est surveillée par le Conseil budgétaire.

La règle d'endettement limite l'encours des engagements de l'administration centrale en termes réels, c'est-à-dire que l'encours de la dette ne peut s'accroître plus vite que l'inflation. À cet effet, en procédant trois ans à l'avance, la règle impose une démarche séquentielle pour calculer un plafond de déficit primaire discrétionnaire, qui sert d'objectif opérationnel contraignant, par rapport à l'objectif *ex ante*, à savoir la limite d'endettement. Tout dépassement de la limite d'endettement en raison d'un déficit discrétionnaire excessif doit être corrigé dans les trois ans. En résumé, si la règle est respectée, le ratio dette publique/PIB devrait diminuer au fil du temps proportionnellement à la croissance du PIB en termes réels. Après une phase de mise en place d'une durée de trois ans, la règle d'endettement entrera pleinement en vigueur pour le budget 2012.

Encadré 2.1. La loi de responsabilité budgétaire de la Hongrie (suite)

Conformément à la règle de dépenses, le gouvernement fixera un objectif de croissance des dépenses primaires consolidées deux ans avant l'exercice budgétaire considéré. À titre transitoire, pour 2010 et 2011, la règle limite le taux de progression des dépenses à la moitié du taux de croissance du PIB en termes réels.

En vertu de la « règle de gage », tous les projets et propositions de loi (budgétaires et non budgétaires) se traduisant par une augmentation des dépenses primaires ou une diminution des recettes (y compris s'il s'agit de dépenses fiscales) doivent être compensés par des recettes supplémentaires ou une réduction de dépenses correspondantes, figurant dans le projet ou la proposition de loi concerné. Cette règle s'applique à partir du budget 2010.

La loi a mis sur pied un nouvel organisme indépendant, le Conseil budgétaire. Assisté par un personnel technique composé d'une quarantaine de personnes, le Conseil est principalement chargé de promouvoir la transparence et la viabilité des finances publiques hongroises. À cette fin, il prépare de manière indépendante des prévisions macro-économiques et budgétaires, notamment des évaluations de l'incidence budgétaire des décisions du gouvernement et/ou du Parlement. Le Conseil veille également au respect des règles en vigueur. Enfin, il contribue à la transparence des finances publiques en rendant publiques ses évaluations.

Très récentes, la loi de responsabilité budgétaire et les règles qui s'y rattachent auront besoin de temps pour faire la preuve de leur efficacité, et il faudra acquérir une certaine expérience avant d'envisager des modifications substantielles. Il est également indispensable de laisser jouer au Conseil budgétaire un rôle de premier plan, et une ferme volonté politique sera nécessaire pour parvenir à des finances publiques viables⁵. En attendant, les autorités hongroises devront rester vigilantes face à certaines faiblesses potentielles du cadre de responsabilité budgétaire :

- *Premièrement*, il faudra faire en sorte que la complexité de certains éléments de la règle (par exemple, le mécanisme de correction d'erreur et la définition des dépenses et recettes obligatoires ou discrétionnaires) n'offre pas un moyen commode de l'éviter. De même, des problèmes pourraient se poser pour l'application de la règle lorsqu'il s'agira d'assurer la cohérence entre la comptabilisation du solde budgétaire sur la base des droits constatés et l'enregistrement de l'encours de la dette à sa valeur de marché sur la base des règlements effectifs (ajustement stock-flux), des effets procycliques étant à craindre (annexe 2.A1).
- *Deuxièmement*, ces règles prennent la forme d'une loi du Parlement et peuvent donc être modifiées à la majorité simple, alors que pour une loi constitutionnelle, plus pérenne, c'est la majorité des deux tiers qui est requise. Il faut donc se montrer extrêmement vigilant pour éviter des changements ne reflétant que des contingences politiques et ne répondant pas aux impératifs d'une analyse rigoureuse, adoptés par exemple pour contourner les difficultés que pourraient avoir les autorités à dégager un excédent primaire important, comme l'exigent implicitement les règles tant que le ratio d'endettement reste élevé (annexe 2.A1).
- *Troisièmement*, la loi ne s'applique pas aux administrations infranationales. Les communes doivent en principe soumettre un budget en équilibre, mais elles peuvent bénéficier d'une « subvention pour déficit » si des évolutions imprévisibles le justifient.

Dans l'attente d'éventuelles modifications de la loi de responsabilité budgétaire de façon que les règles s'appliquent en bonne et due forme aux budgets infranationaux, un effort est nécessaire pour renforcer le rôle que doit jouer l'administration centrale sur le plan de la discipline fiscale. Plusieurs mesures pourraient être utiles à cet égard, notamment des sanctions plus lourdes à l'encontre des communes qui ne respectent pas leurs obligations budgétaires et des incitations à développer la budgétisation pluriannuelle au niveau des administrations infranationales.

Les grands enjeux budgétaires structurels

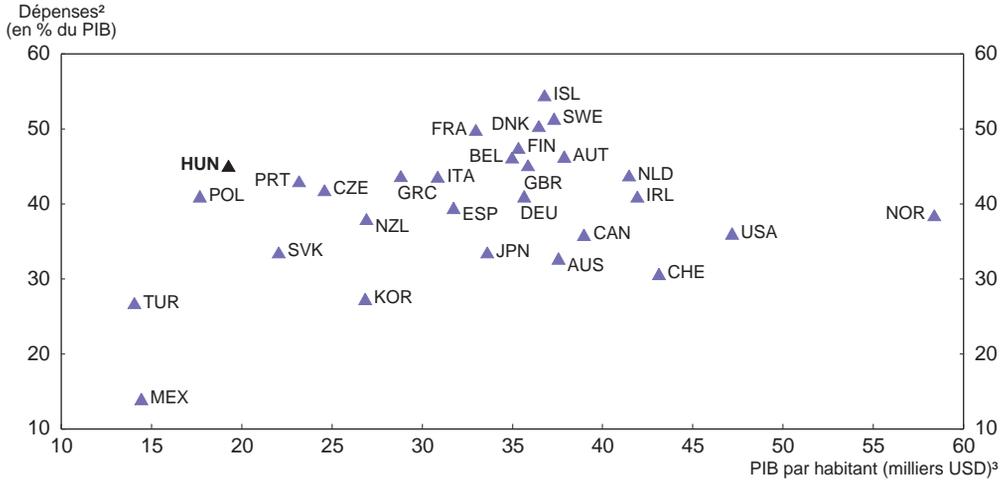
Il faut mettre en œuvre des réformes budgétaires structurelles pour améliorer fondamentalement les finances publiques

Le gouvernement est déterminé à réduire encore l'« empreinte » du secteur public sur l'économie. La part des dépenses des administrations publiques dans le PIB est élevée, surtout par comparaison avec les pays à niveau de vie similaire (graphique 2.3). Néanmoins, les comparaisons internationales concernant la taille et le champ du secteur public, lorsqu'elles se fondent sur les dépenses des administrations publiques, ne sont pas sans limites. *Premièrement*, certains pays s'appuient plus sur les dépenses fiscales que sur les dépenses directes pour dégager des ressources dans des domaines spécifiques⁶. *Deuxièmement*, certains pays recourent davantage que d'autres à des mandats « sociaux » directs confiés au secteur privé. *Troisièmement*, les prestations sociales sont imposables dans certains pays et pas dans d'autres. Néanmoins, les dépenses publiques de la Hongrie demeurent élevées même en tenant compte de certaines des difficultés susmentionnées, notamment par rapport aux autres pays du groupe de Visegrád (voir par exemple Kiss et Szemere, 2009). Indépendamment de la question de savoir si les dépenses pourraient être réduites sans diminution de la production du secteur public (voir ci-après), le financement du vaste secteur public hongrois exige une taxation globale plus lourde. En pratique, une plus forte ponction fiscale moyenne nécessite des taux marginaux d'imposition élevés. Or, en l'absence d'impôts forfaitaires, une hausse du taux marginal d'imposition entraîne une augmentation disproportionnée des pertes d'efficacité. On pourrait donc dégager d'importants gains de bien-être en réduisant la taille du secteur public. Toutefois, jusqu'en 2007 et contrairement à de nombreux pays partenaires qui appliquent une politique de limitation des dépenses, la Hongrie a augmenté les dépenses primaires de ses administrations publiques en proportion du PIB entre 1997 et 2008, leur niveau dépassant légèrement à la fin de cette période la moyenne de l'UE15 (graphique 2.4).

Si l'on compare la structure des dépenses publiques de la Hongrie par catégorie de dépenses à celle des autres pays de l'OCDE, on peut se faire une idée des voies les plus prometteuses pouvant être empruntées pour parvenir à des réductions durables. Tout d'abord, on est frappé, dans le cas de la Hongrie, par la forte proportion des dépenses consacrées aux services publics et par le fait qu'elles n'ont pas diminué jusqu'en 2007, alors qu'elles ont été réduites dans la majorité des pays de l'OCDE (graphiques 2.5 et 2.6). Cela laisse à penser que des gains d'efficacité pourraient être réalisés dans l'administration publique. Une autre caractéristique des dépenses publiques de la Hongrie est le niveau comparativement élevé des dépenses de protection sociale, qui tient à des transferts sociaux généreux et à des mesures très attrayantes en faveur de la retraite anticipée⁷. Troisième élément, les dépenses de santé, même si elles sont inférieures à celles de la plupart des pays membres de l'OCDE, sont connues pour ne pas donner des

Graphique 2.3. **Lien entre les dépenses publiques et le revenu par habitant : comparaison internationale**

2008¹



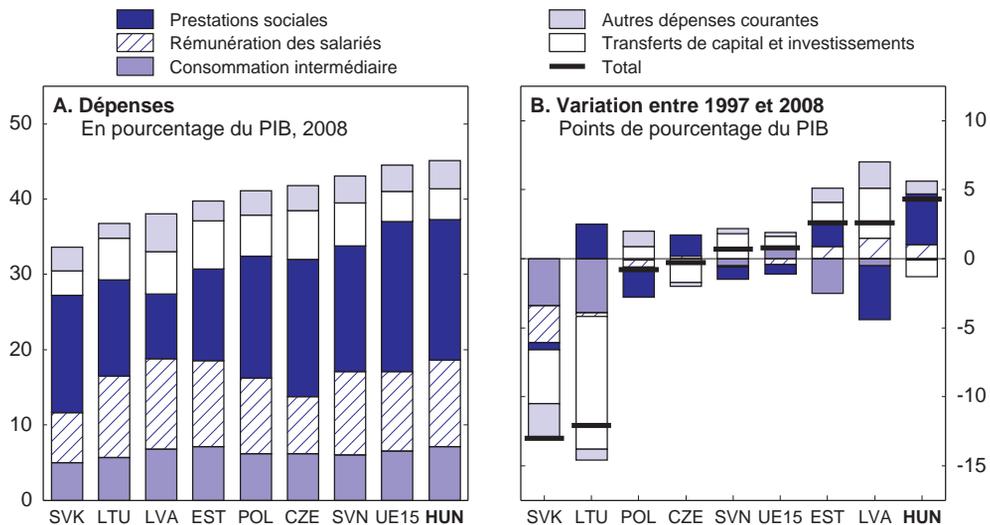
1. 2007 pour l'Australie, la Corée, le Japon et la Nouvelle-Zélande.
2. Dépenses des administrations publiques hors paiements d'intérêts sauf pour le Mexique et la Turquie.
3. Sur la base des parités de pouvoir d'achat courantes.

Source : OCDE (2009), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux et Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Bases de données), décembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/785537484425>

Graphique 2.4. **Dépenses publiques dans un certain nombre de nouveaux États de l'UE**

Dépenses primaires des administrations publiques par fonction économique



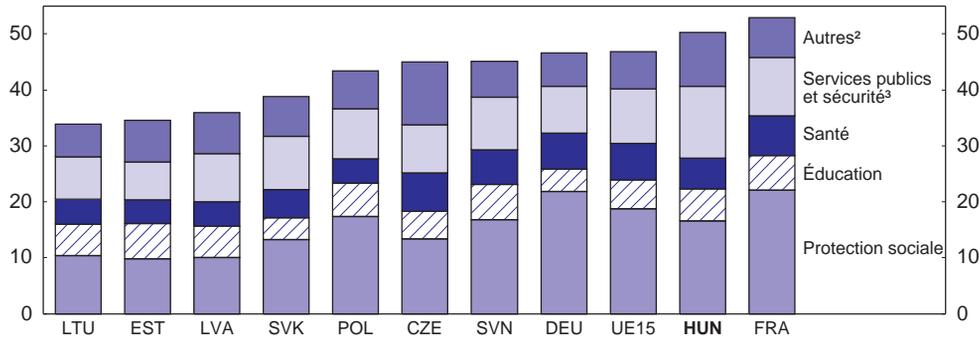
Source : Eurostat (2009), « Économie et finances », Base de données d'Eurostat, décembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/785561043853>

résultats suffisants en termes de comparaison internationale (l'espérance de vie, par exemple, est faible). Le gouvernement a porté son attention sur un certain nombre de sources de gaspillage, mais une action plus vigoureuse est nécessaire pour améliorer véritablement la situation.

Graphique 2.5. Structure des dépenses publiques en Hongrie et dans certains pays de l'UE

Dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB, moyenne 2002-07¹



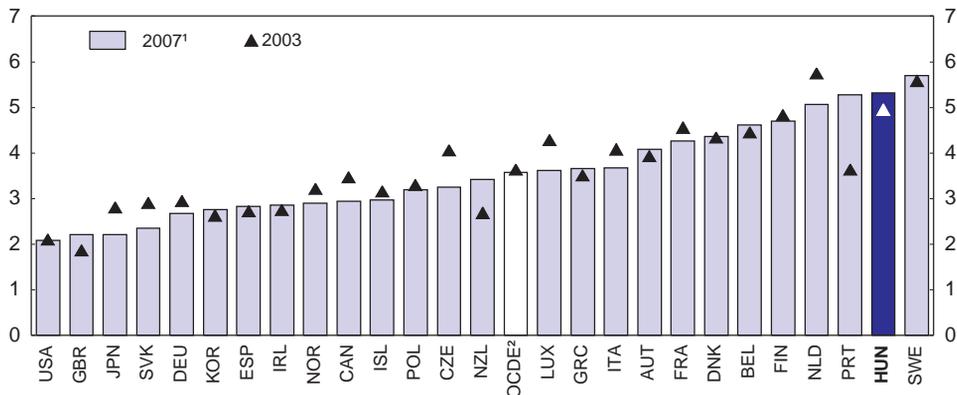
1. Données provisoires pour la République slovaque et l'Union européenne.
2. Affaires économiques ; protection de l'environnement ; logement et équipements collectifs ; loisirs, culture et religion.
3. Services publics généraux, défense, ordre et sécurité publics.

Source : Eurostat (2009), « Économie et finances », Base de données d'Eurostat, décembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/785576552008>

Graphique 2.6. Dépenses au titre des services publics généraux

Hors paiements d'intérêts, en pourcentage du PIB



1. 2006 pour le Canada et 2005 pour la Nouvelle-Zélande.
2. Moyenne simple n'intégrant pas l'Australie, le Mexique, la Suisse ni la Turquie.

Source : OCDE (2009), Statistiques de l'OCDE sur les Comptes nationaux (Base de données), décembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/785633570378>

Il faudrait accroître rapidement l'efficacité de l'administration publique

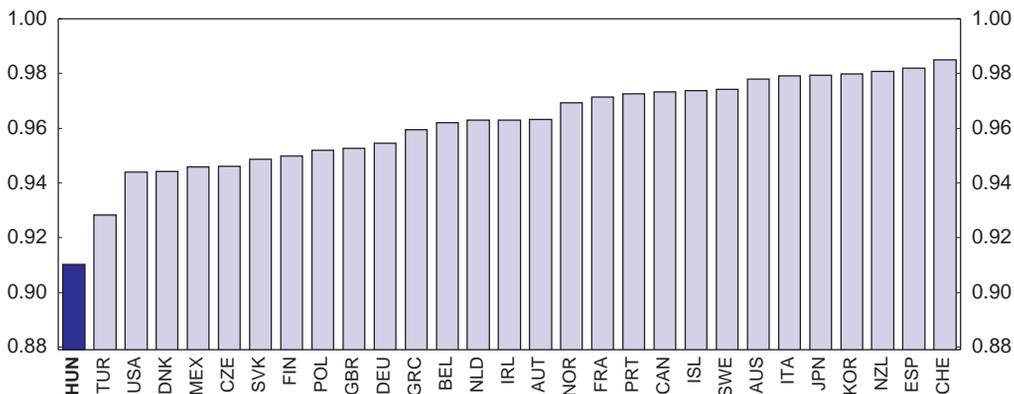
Accroître l'efficacité du secteur public est donc une source manifeste d'économies budgétaires potentielles. S'il est particulièrement utile d'examiner l'efficacité de l'administration publique hongroise, c'est parce que le secteur public pèse lourd dans l'économie et que l'efficacité du secteur public a un impact sur celle du secteur privé par le biais de l'impôt, de la dépense et de la réglementation. Une plus grande efficacité allège la contrainte budgétaire en permettant de réaliser les mêmes objectifs publics en dépensant moins, ou de mieux tirer parti de l'argent dépensé en améliorant les résultats obtenus avec la même dépense.

La structure de l'administration publique est complexe en Hongrie. Il y a trois niveaux d'administration issus d'élections : i) l'administration centrale, avec 14 ministères, y compris le Cabinet du Premier ministre ; ii) dix-neuf comtés ; et iii) plus de 3 000 communes bénéficiant d'une large autonomie. Les grandes villes ont le double statut de comté et de commune. Le comté a également de nombreuses instances collégiales (« conseils »), qui interagissent avec les élus et contribuent activement à lancer et coordonner certaines activités aux niveaux local et régional⁸. Les compétences de ces conseils se recoupent dans une certaine mesure avec celles des comtés, surtout pour le développement, l'enseignement et la santé (OCDE, 2007).

Pour les responsables hongrois, une question pertinente a trait aux gains qui pourraient être obtenus en réformant cette structure politico-administrative complexe. Plusieurs analyses d'efficacité consacrées à des domaines de la dépense publique autres que les services généraux des administrations publiques ont mis en lumière de vastes possibilités d'amélioration en Hongrie. Dans une étude récente de l'OCDE sur l'efficacité du secteur de la santé, la Hongrie s'est classée au dernier rang parmi les pays de l'OCDE (graphique 2.7) (OCDE, 2009a). La Hongrie s'est également classée en queue de peloton parmi les nouveaux États membres de l'UE dans une évaluation récente de l'efficacité globale du secteur public à laquelle a procédé la Banque centrale européenne (Afonso *et al.*, 2006)⁹.

Graphique 2.7. **L'efficacité du système de santé**

Score d'efficacité : l'espérance de vie en 2005



Source : OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Mexique 2009*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785634647313>

La médiocre performance comparative de la Hongrie pour l'efficacité de l'administration publique conduit à se poser la question suivante : quel est son retard en termes d'efficacité ? Le degré d'efficacité pour la prestation des services publics peut être estimé au moyen d'une analyse par enveloppement des données, qui consiste à déterminer une frontière d'efficacité en utilisant la part des dépenses consacrées aux services généraux des administrations publiques (hors paiements d'intérêts) dans le PIB comme variable d'entrée et divers indicateurs de performance comme variables de sortie (tableau 2.1). L'écart par rapport à la frontière d'efficacité estimée permet de mesurer l'inefficacité du secteur public d'un pays. Plus précisément, l'estimation montre dans quelle mesure un pays pourrait réduire les ressources qu'il consacre à ses services publics sans perte de production (annexe 2.A2).

Tableau 2.1. Efficience mesurée par analyse par enveloppement des données pour l'administration publique et variables d'entrée et de sortie

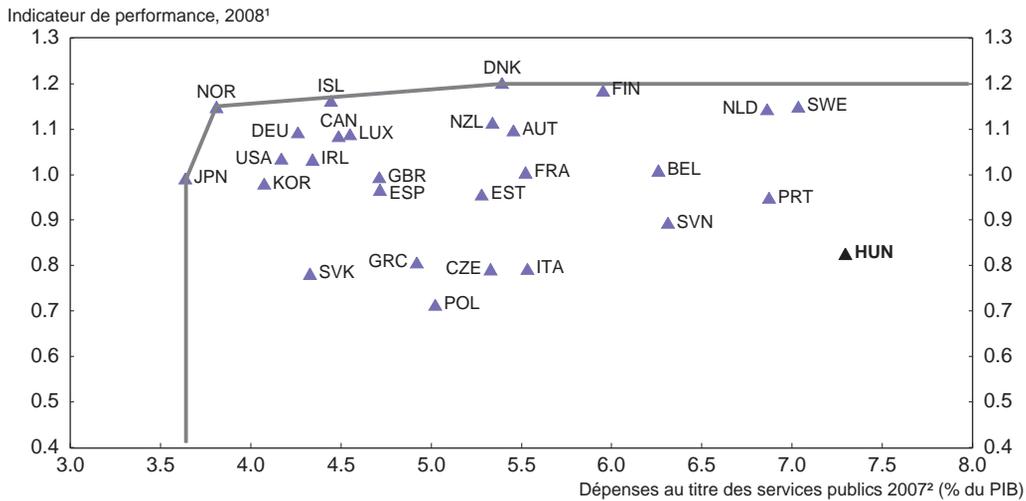
Variables normalisées avec une moyenne égale à 1, 2008

	Entrée Dépenses au titre des services publics (% du PIB) ¹	Sortie			Indice d'efficience de l'administration publique de la Banque mondiale	Efficience des ressources mesurée par AED ³ (échelle de 0 à 1)	
		Rapport sur la compétitivité mondiale		Indicateur de réglementation des marchés de produits (inverse)			Indicateur de performance ²
		Corruption	Justice				
Hongrie	1.40	0.62	0.86	1.01	0.83	0.47	0.50
Allemagne	0.82	1.14	1.14	1.00	1.09	1.18	0.88
Autriche	1.05	1.15	1.15	1.00	1.10	1.22	0.69
Belgique	1.20	1.01	1.04	0.98	1.01	0.98	0.58
Canada	0.86	1.09	1.09	1.08	1.08	1.39	0.83
Corée	0.78	1.02	0.95	0.97	0.98	0.90	0.89
Danemark	1.03	1.36	1.19	1.06	1.20	1.57	1.00
Espagne	0.91	0.93	0.92	1.05	0.97	0.71	0.77
États-Unis	0.80	1.00	1.00	1.11	1.03	1.18	0.88
Finlande	1.14	1.34	1.19	1.03	1.19	1.40	0.82
France	1.06	1.00	1.04	0.97	1.01	1.10	0.66
Grèce	0.94	0.74	0.86	0.83	0.81	0.40	0.74
Irlande	0.83	1.03	1.07	1.00	1.03	1.16	0.85
Islande	0.85	1.27	1.15	1.07	1.16	1.13	0.94
Italie	1.06	0.65	0.74	0.99	0.79	0.28	0.66
Japon	0.70	0.92	1.01	1.05	0.99	1.05	1.00
Luxembourg	0.87	1.22	1.10	0.95	1.09	1.18	0.82
Nouvelle-Zélande	1.02	1.21	1.11	1.02	1.11	1.26	0.71
Norvège	0.73	1.26	1.15	1.04	1.15	1.40	1.00
Pays-Bas	1.32	1.27	1.09	1.08	1.14	1.33	0.55
Pologne	0.96	0.67	0.69	0.78	0.71	0.34	0.72
Portugal	1.32	0.90	0.96	0.98	0.95	0.75	0.53
République slovaque	0.83	0.64	0.77	0.94	0.78	0.55	0.84
République tchèque	1.02	0.62	0.82	0.94	0.79	0.77	0.68
Royaume-Uni	0.90	0.93	0.94	1.11	0.99	1.25	0.77
Suède	1.35	1.31	1.13	1.00	1.15	1.43	0.54
Estonie	1.01	0.89	0.98	1.00	0.96	0.82	0.69
Slovénie	1.21	0.83	0.88	0.97	0.89	0.78	0.58
Moyenne	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	..
Écart-type	0.19	1.05	0.23	0.77	0.14	0.36	..

- 2007 ou dernière année connue. Dépenses au titre des services publics généraux (hors paiements d'intérêts) ainsi que de l'ordre et la sécurité publics.
- Indicateur composite des résultats de l'administration publique, fondé sur des enquêtes internationales relatives à la qualité de la justice et au niveau de corruption, tirées dans les deux cas du rapport sur la compétitivité mondiale (*Global Competitiveness Report*), et sur les niveaux de bureaucratie dans l'économie mesurés par l'indicateur de réglementation des marchés de produits calculé par l'OCDE.
- AED : analyse par enveloppement des données.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de OCDE (2009), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), octobre ; WEF (2008), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, World Economic Forum ; OCDE (2009), *Réglementations internationales* (Base de données), juillet ; Kaufmann, D., A. Kraay et M. Mostruzzi (2009), « Governance Matters VIII: Aggregate and individual Governance Indicators, 1996-2008 », *Policy Research Working Paper*, n° 4978, Banque mondiale.

Sur la base de cette analyse, l'administration publique hongroise paraît être l'une des moins efficaces des pays de l'OCDE et des pays candidats à l'adhésion, et la différence est très nette. L'analyse par enveloppement des données montre que la Hongrie pourrait obtenir le même résultat avec en gros la moitié du niveau des ressources utilisées actuellement par l'administration publique (graphique 2.8 et tableau 2.1), ce qui conduit à se demander si le contribuable en a pour son argent¹⁰. Néanmoins, les efforts substantiels

Graphique 2.8. **Frontière d'efficacité estimée pour les services publics des pays de l'OCDE**

1. Indicateur composite des résultats de l'administration publique, fondé sur des enquêtes internationales relatives à la qualité de la justice et au niveau de corruption, tirées dans les deux cas du rapport sur la compétitivité mondiale (*Global Competitiveness Report*), et sur les niveaux de bureaucratie dans l'économie mesurés par l'indicateur de réglementation des marchés de produits calculé par l'OCDE.
2. Dépenses de 2006 pour le Canada et la Slovaquie, et de 2005 pour la Nouvelle-Zélande. Dépenses au titre des services publics généraux (hors paiements d'intérêts) ainsi que de l'ordre et la sécurité publics.

Source : Calculs de l'OCDE sur à partir de OCDE (2009), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (Base de données), octobre ; WEF (2008), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, World Economic Forum ; OCDE (2009), *Réglementations internationales* (Base de données), juillet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785646183513>

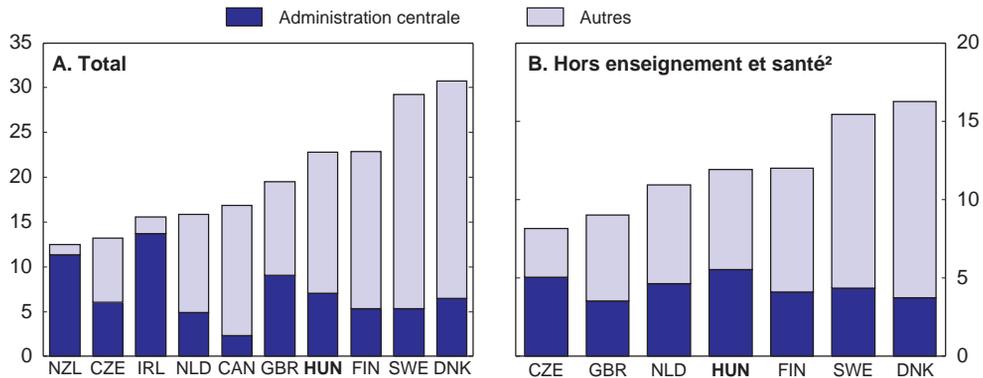
d'assainissement budgétaire déployés par la Hongrie et les réductions d'effectifs dans le secteur public de 2008 et 2009 sont de nature à améliorer ces résultats.

Des gains seraient possibles dans un certain nombre de domaines

Il faut se féliciter dans ce contexte des efforts que déploie le gouvernement pour améliorer l'administration publique. Dans son *Programme de convergence* de 2008 (Gouvernement de la République de Hongrie, 2008), il s'est engagé à réduire de 25 % en 2012 les charges administratives imposées aux acteurs des secteurs marchand et non marchand. Il y a un grand nombre de secteurs de l'administration publique où l'on pourrait mieux valoriser la dépense et c'est sur ces secteurs qu'il faudrait axer l'effort.

Par exemple, on pourrait réduire l'emploi public, qui atteint un niveau élevé. Avec près de 685 000 salariés dans le secteur public en 2009 (environ 7 % de la population), les agents de l'administration centrale et des administrations infranationales représentent près de 20 % de l'emploi intérieur total, ce qui est beaucoup par comparaison avec d'autres pays de l'OCDE (graphique 2.9)¹¹. Les travailleurs du secteur de la santé et de l'enseignement constituent certes une forte proportion des salariés du secteur public, mais la Hongrie se situe à un niveau élevé même si l'on fait abstraction de ces secteurs. Tout en n'ayant pas de projet précis de réductions obligatoires d'effectifs, le gouvernement se propose d'obtenir ces réductions comme sous-produit de la modernisation et de la rationalisation du secteur public. Des examens par fonction pourraient être instructifs à cet égard, puisqu'ils peuvent aider à réviser les missions et les besoins en personnel des organismes administratifs. En tout état de cause, il faudrait au minimum évaluer régulièrement les

Graphique 2.9. **Emploi public**
En pourcentage de l'emploi national, 2006¹



1. 2004 pour la Nouvelle-Zélande ; 2005 dans la partie A et 2003 dans la partie B dans le cas des Pays-Bas.
2. Données en équivalent temps plein.

Source : OCDE (2009), « OECD Efficiency Study », Comité de la gouvernance publique, document GOV/PGC/SBO(2009)4, mai et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785653847255>

progrès accomplis dans la réduction indirecte des effectifs et prendre des mesures correctrices s'il subsiste des sureffectifs.

Malgré la fragmentation de sa structure administrative infranationale, la Hongrie est relativement centralisée par rapport à d'autres pays dont le secteur public est relativement vaste. Pourtant, près de la moitié des fonctionnaires sont employés par les administrations infranationales, hors secteurs de la santé et de l'enseignement (tableau 2.2). De nombreuses missions relèvent de l'administration centrale, notamment les services concernant l'ordre et la sécurité publics et, plus particulièrement, les infrastructures, même si des segments de ces domaines relèvent de la compétence des conseils locaux. En 2006, le gouvernement a lancé un processus de réduction des effectifs au niveau de l'administration centrale qui, comme on l'a indiqué précédemment, est allé de pair avec une simplification générale de l'organisation de cette administration (60 unités administratives ont été supprimées ou fusionnées). Avec ces mesures, la part de l'administration centrale dans l'emploi des administrations publiques est tombée de 47 % en 2006 à 45 % en 2007, avec une nouvelle baisse prévue en 2008, mais du fait de la proportion relativement forte que l'administration centrale représente dans l'emploi public, il faudrait prendre de nouvelles mesures d'efficience à ce niveau. De plus, la conjonction d'une très vaste administration centrale et d'une structure morcelée au niveau infranational conduit à s'interroger sur la division du travail entre l'administration centrale et les administrations infranationales.

Au niveau central, il serait possible d'externaliser davantage de services. Manifestement, le financement de certains biens et services par la puissance publique apparaît justifié, mais il n'est pas pour autant nécessaire que l'administration centrale fournisse la totalité de ces biens et services. Un grand nombre de pays de l'OCDE recourent de plus en plus à l'externalisation et aux procédures d'appel à la concurrence pour fournir certains services à moindre coût, à qualité constante. Les études empiriques montrent en effet généralement que l'appel à la concurrence fait baisser les coûts par rapport à une prestation non concurrentielle des services publics. Les économies estimées varient

Tableau 2.2. **Centralisation et externalisation, hors santé et enseignement**

2006

	Ratio emploi dans l'administration centrale/emploi dans les administrations publiques			Taux de consommation intermédiaire de l'administration centrale		
	Moyenne ¹	Hongrie	Rép. tchèque	Moyenne ¹	Hongrie	Rép. tchèque
Biens collectifs en nature						
Services généraux de gouvernance	0.34	0.34	0.38	0.50	0.40	0.44
Recherche fondamentale	1.00	1.00	1.00	0.51	0.33	0.37
Défense	0.99	1.00	1.00	0.57	0.61	0.52
Ordre et sécurité publics	0.68	0.86	0.92	0.39	0.12	0.19
Infrastructures et services de réseau	0.52	0.91	0.79	0.78	0.70	0.92
Services environnementaux, de développement et collectifs	0.22	0.14	0.34	0.65	0.82	0.90
Réglementation des services	0.35	0.40	0.52	0.58	0.46	0.54
Biens individuels en nature						
Loisirs non marchands, culture et religion	0.22	0.36	0.28	0.53	0.53	0.53
Services sociaux	0.10	0.04	0.24	0.50	0.51	0.35
Total	0.34	0.47	0.62	0.54	0.38	0.41

1. Moyenne pour le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas (2003 pour l'emploi), le Royaume-Uni et la Suède.

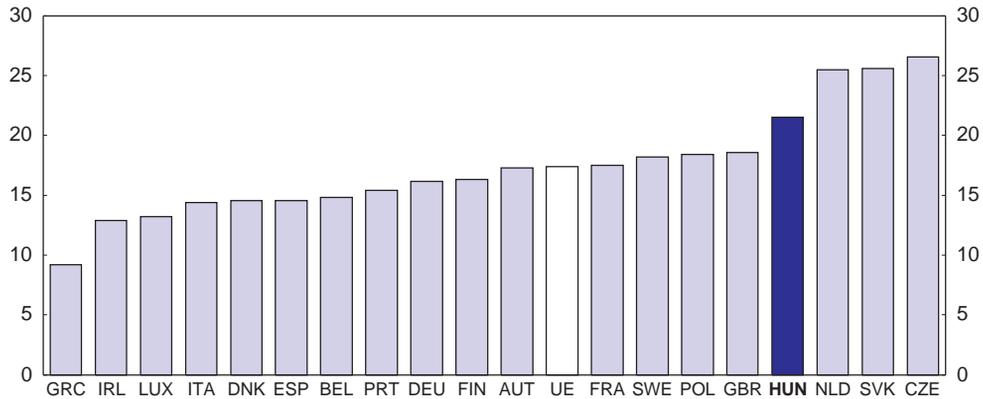
Source : OCDE (2009), « OECD Efficiency Study », Comité de la gouvernance publique, document GOV/PGC/SBO(2009)4, mai et calculs de l'OCDE.

énormément d'un pays et d'un service à l'autre, mais elles sont en général de l'ordre de 10 % à 30 % (Journard *et al.*, 2004). Néanmoins, l'externalisation ne débouche sur des économies sensibles à long terme que lorsqu'elle repose sur une analyse économique solide. En Hongrie, le degré d'externalisation est plutôt faible au niveau central par rapport aux autres pays (si on le mesure par le poids relatif de la consommation intermédiaire dans les dépenses courantes de fonctionnement) (tableau 2.2). On pourrait davantage recourir aux mécanismes de marché pour dégager des gains d'efficacité ; il faudrait pour cela améliorer la passation des marchés publics.

Les marchés publics représentent en Hongrie une forte proportion des dépenses publiques, l'une des plus élevées dans la zone OCDE par rapport au PIB (graphique 2.10). On sait que les marchés publics sont une source majeure de corruption potentielle et qu'ils alourdissent la ponction fiscale¹². Selon la Cour des comptes de la Hongrie, 21 % des administrations locales ayant fait l'objet d'un contrôle ne se conformaient pas aux procédures applicables. Une nouvelle loi entrée en vigueur en avril 2009 renforce le cadre juridique et les obligations de transparence. Malgré tout, Transparency International cite une étude non publiée du Service des marchés publics réalisée à l'automne 2009, selon laquelle plus de 50 % des marchés publics seraient entachés de corruption en Hongrie. Vu les médiocres résultats de la Hongrie pour les indicateurs de gaspillage et de corruption dans les administrations publiques, le volume élevé des marchés publics incite à une extrême circonspection et a de quoi préoccuper. Il faudrait donc que le gouvernement renforce le contrôle des procédures de passation des marchés et les prérogatives de la Cour des comptes en matière de surveillance et d'application des lois. Récemment, une réforme du Service des marchés publics a consolidé ses mécanismes de contrôle et de protection des personnes dénonçant des abus, ce qui représente un pas dans la bonne direction. Sur un plan plus général, il faudrait globalement renforcer la Cour des comptes, principale institution chargée de veiller au respect de la volonté du Parlement par l'exécutif, qui a également pour mandat de contrôler et d'évaluer la performance de l'administration

Graphique 2.10. **Marchés publics**¹

En pourcentage du PIB, 2006



1. L'agrégat UE englobe les 19 pays qui sont à la fois membres de l'Union européenne et l'OCDE.

Source : OCDE (2009), *Panorama des administrations publiques 2009*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785747430303>

publique. Il faut en particulier que ses constats d'utilisation abusive des deniers publics soient suivis d'effets, ce qui exige une ferme volonté et un vigoureux soutien au niveau politique.

On pourrait réduire les dépenses en rationalisant les attributions des ministères et des autres organismes publics. En 2006, le Conseil pour la réforme de l'État a établi une matrice complète de 10 000 tâches accomplies dans l'ensemble des administrations publiques. Il a formulé 200 recommandations de suppression ou de modification de ces tâches, qui visent surtout à éliminer les doubles emplois entre les divers organismes. Cela s'est notamment traduit par la réduction des effectifs intervenue récemment dans l'administration publique, et par une diminution du nombre d'institutions budgétaires. Néanmoins, le gouvernement pourrait adresser un signal fort de sa détermination à entreprendre une réforme fondamentale en mettant en œuvre les recommandations du Conseil pour la réforme de l'État concernant l'élimination des doubles emplois. Pour tout gouvernement, la réforme de l'administration publique est particulièrement difficile, mais elle a plus de chances d'être couronnée de succès lorsqu'un seul ministère, organisme ou groupe de travail est chargé de suivre et d'évaluer les progrès. Pour ce faire, il faudrait que le gouvernement crée une unité, de préférence au sein du Cabinet du Premier ministre, qui aurait pour mission de suivre les progrès accomplis dans tous les domaines de la réforme de l'administration publique et de les évaluer en fonction de certains critères.

Il faudrait que le secteur public dynamise la croissance

Le secteur public hongrois, de grande dimension, entrave la croissance au lieu de la dynamiser, d'où la volonté du gouvernement d'entreprendre des réformes structurelles. Réformer les principaux programmes qui ont un impact négatif sur la performance économique devrait rester l'un des objectifs centraux. Le gouvernement a profondément modifié le pilier public du système de retraite dans un sens largement satisfaisant, à certaines exceptions près. D'autres secteurs, en particulier la santé, demeurent problématiques et il faudrait leur accorder une importance prioritaire. De fait, la réforme du système de santé exigera la formation d'un consensus politique qui fait encore défaut ; sinon, la qualité déjà médiocre des services de santé se dégradera encore. Pour ce qui est

de la fiscalité, le gouvernement a pris des initiatives importantes pour élargir les bases d'imposition et diminuer les principaux taux marginaux, mais cette baisse n'est pas suffisante.

Retraites et autres pensions

En 2009, le gouvernement a procédé à plusieurs modifications paramétriques du pilier public du système de retraite, qui devraient réduire sensiblement les engagements futurs. Ces mesures sont les plus récentes d'une longue série de réformes qui ont débuté il y a plus de dix ans. Le système de retraite a été radicalement réaménagé en 1998. Il comprend trois piliers : i) un pilier public à prestations définies, essentiellement financé par des cotisations calculées selon le revenu d'activité et assurant des pensions de vieillesse, de survie et d'invalidité liées aux revenus d'activité ; ii) un pilier privé obligatoire à cotisations définies ; iii) un pilier facultatif introduit en 1993. Les nouveaux entrants sur le marché du travail ont été automatiquement affiliés aux deux piliers obligatoires à compter de 1998, alors que les travailleurs en milieu de carrière ont alors eu la possibilité de participer aux deux piliers obligatoires ou de ne conserver que le premier pilier. Les participants ayant opté pour le système mixte public/privé ont le droit de revenir sur leur décision à tout moment avant 2013 dès lors qu'ils ont moins de 10 années d'exercice d'une activité.

Les taux de cotisation de retraite sont élevés. Après avoir baissé au début de cette décennie, ils ont augmenté au total de 7 points pour atteindre 33.5 % du revenu brut, dont 8 points sont attribués au deuxième pilier. Mais la hausse s'explique pour l'essentiel par le transfert d'une fraction des cotisations d'assurance maladie à l'organisme de retraite, puisque ces cotisations avaient toujours été utilisées, indirectement, pour financer les pensions d'invalidité. Il y a toujours eu une cotisation minimale. Depuis 2007, elle est forfaitaire et calculée sur la base du double du salaire minimum, en partie pour remédier à la sous-déclaration des salaires¹³. Les rémunérations soumises à cotisations sont plafonnées à un niveau approximativement égal à trois fois le revenu brut moyen, ce qui ne joue pas pour un grand nombre d'affiliés.

Une série de réformes paramétriques des prestations sont intervenues au fil des années. Elles ont eu un impact variable sur la solidité financière du système. Parmi les principales mesures prises jusqu'en 2008 qui ont accru la générosité du système, on citera le versement d'un 13^e mois pour la pension de retraite et une révision de l'indexation des rémunérations prises en compte pour déterminer l'assiette de la pension. Mais plusieurs mesures ont à l'inverse réduit les prestations, notamment la déduction des cotisations d'assurance chômage et des cotisations de sécurité sociale de l'assiette retenue pour le calcul des nouvelles pensions, un renforcement des décotes et des surcotes visant à décourager les retraites précoces, un durcissement du régime d'invalidité et un plafonnement de la valeur du 13^e mois pour la pension. Les autorités ont pris de nouvelles mesures en 2009 : les pensions de retraite sont maintenant indexées sur l'indice des prix à la consommation (auparavant, c'était la méthode « suisse » qui s'appliquait, à savoir 50 % d'indexation sur les salaires et 50 % d'indexation sur les prix) sauf si la croissance réelle du PIB est supérieure à 3 % ; le 13^e mois de pension a été supprimé et le relèvement de certaines pensions d'invalidité prévu pour 2010 a été annulé. Enfin, à partir de 2012, l'âge légal de la retraite anticipée et de la pension à taux plein sera relevé de six mois chaque année pour atteindre progressivement 65 ans (voir l'annexe 2.A3 pour des informations détaillés concernant les modifications paramétriques récentes et plus anciennes apportées aux retraites et autres pensions relevant des administrations publiques).

Sans aucun doute, ces mesures, si elles sont pleinement appliquées, ralentiront la croissance des dépenses publiques au titre des retraites. Le rapport de 2009 sur le vieillissement de la Commission européenne donne d'utiles informations à cet égard (Commission européenne, 2009b). En 2006, on prévoyait que les dépenses au titre des retraites publiques allaient augmenter en Hongrie de près de 6½ points de PIB pour atteindre 17.3 % du produit intérieur brut en 2050 ; au début de 2009, la croissance prévue sur la même période a été ramenée à un peu moins de 2½ pour cent du PIB. Pour autant que les réformes paramétriques aient pu être prises en compte dans les prévisions de la Commission, la décomposition des facteurs de changement du rapport dépenses de retraite/PIB est révélatrice (tableau 2.3). Le ralentissement de la croissance des dépenses de retraite est imputable aux modifications des quatre facteurs déterminant les dépenses, la réduction des prestations jouant le plus grand rôle. Le taux de prestation a contribué à la hausse du rapport dépenses publiques de retraite/PIB à partir de 2006, mais les réformes concernant les prestations futures ont depuis lors fait baisser le ratio dépenses/PIB et également le taux des prestations publiques (tableau 2.4). Toutes les mesures récentes de 2009 freineront manifestement encore la progression des dépenses au titre des retraites publiques.

Tableau 2.3. Évolution prévue du ratio dépenses publiques de retraite/PIB et facteurs déterminants

En pourcentage du PIB, 2007-50

	Dépenses publiques de retraite, 2007 (% du PIB)	Cotisations (points de %) – impact des modifications des éléments suivants :				Variation (%)
		Taux de dépendance ¹	Taux de couverture ²	Taux d'emploi ³	Taux de prestation ⁴	
<i>Rapport sur le vieillissement de 2006</i>	10.9	10.5	-4.5	-1.1	2.0	6.4
<i>Rapport sur le vieillissement de 2009</i>	10.9	9.5	-4.7	-0.7	-0.8	2.4

1. Population de 65 ans et plus/population de 15 à 64 ans.
2. Retraités/population de 65 ans et plus.
3. Population de 15 à 64 ans/nombre de personnes occupant un emploi (inverse du taux d'emploi).
4. Pension moyenne/revenu moyen.

Source : Commission européenne (2009), 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060), European Economy, n° 2, version préliminaire.

Tableau 2.4. Taux de prestation et taux de remplacement¹

En pourcentage

	2007	2060	Variation en %
Taux de prestation²			
Retraites publiques	39	36	-8
Retraites publiques et privées	39	38	-3
Taux de remplacement brut moyen³			
Retraites publiques	49	38	-23
Retraites publiques et privées	49	43	-13

1. Ces deux indicateurs étant calculés sur la base de définitions différentes du salaire, ils ne sont pas strictement comparables et doivent être interprétés avec prudence.
2. Prestations moyennes en proportion du salaire moyen pour l'ensemble de l'économie, selon les calculs de la Commission européenne.
3. Première pension moyenne en proportion du salaire moyen dans l'ensemble de l'économie, selon les chiffres indiqués par les autorités hongroises.

Source : Commission européenne (2009), 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060), European Economy, n° 2, version préliminaire.

Les mesures de réforme ont des effets positifs sur les perspectives d'évolution à long terme des dépenses de retraite, mais elles comportent également certains risques. D'une part, le gouvernement n'a pas pleinement suivi la recommandation formulée précédemment par l'OCDE (OCDE, 2008), qui consistait à indexer les pensions uniquement sur l'inflation. Le choix du gouvernement offre l'avantage de faire bénéficier les retraités en partie des gains globaux de productivité, mais il nuit à la viabilité budgétaire. D'autre part, la réduction du taux de remplacement moyen prévu, toutes choses égales par ailleurs, réduit le taux de rendement des cotisations. Dans un contexte de taux de cotisation qui reste très élevé pour le premier pilier, cela pourrait moins inciter à participer au système. La réduction des taux de cotisation à partir du milieu de 2009 atténue en partie cet effet, mais l'impact net sur les taux de rendement obtenus par les retraités pour les cotisations sur l'ensemble de la durée de vie dépendra du nombre d'années restant jusqu'au départ à la retraite à un âge plus tardif. Par ailleurs, dans la perspective du cycle de vie, la hausse de 5 points du taux de TVA en 2009, si elle est maintenue, réduit les possibilités de consommation des retraités actuels (ce phénomène jouant moins pour les retraités futurs). De plus, le relèvement de l'âge légal de la retraite, qui intervient à une échéance relativement brève, ne laissera pas beaucoup de temps à un grand nombre de participants approchant de la retraite pour la préparer. Même si l'on fait abstraction de la question de savoir si cela est juste, la mise en œuvre de cette mesure pourrait souffrir d'un moindre soutien politique.

Les taux de remplacement des pensions publiques de retraite étant appelés à baisser, il faut que les autorités gardent bien à l'esprit les effets négatifs de taux élevés de cotisation et de rendements incertains. Avec la conjonction de taux de cotisation très élevés et de faibles taux de rendement, les travailleurs seront incités à sous-déclarer leurs revenus d'activité, ce qui amputera l'assiette future retenue pour calculer le montant initial de la retraite. Cela pourrait aboutir sur la durée à un revenu de retraite insuffisant pour une proportion croissante des retraités futurs ; il faudra donc des mesures supplémentaires d'aide sociale pour empêcher une aggravation de la pauvreté¹⁴. Les autorités devront donc veiller à améliorer le deuxième pilier obligatoire. Fixées à un taux qui n'atteint qu'environ un tiers du taux du régime par répartition, les cotisations du deuxième pilier suffisent à peine pour couvrir les coûts fixes élevés de gestion des caisses du régime à cotisations définies. De plus, il faudra de plus fortes cotisations sur la durée de vie pour maintenir les taux de remplacement vu l'allongement de l'espérance de vie.

Santé

Malgré les efforts de réforme du système de santé précédemment déployés, il est largement admis que le système de santé hongrois ne donne pas des résultats satisfaisants et qu'il doit être réformé en profondeur. Le gouvernement a pris certaines mesures fructueuses, surtout sur le marché pharmaceutique, contribuant ainsi à l'assainissement budgétaire. Mais, dans l'ensemble, les mesures de réforme recommandées dans OCDE (2008) restent valables. Les efforts déployés pour régler la question épineuse de l'introduction d'une participation financière officielle du patient et celle de l'attribution de la fonction d'organisme payeur exercée par la Caisse de sécurité sociale à une combinaison de dispositifs d'assurance privés/publics ont suscité une forte résistance politique. L'opposition a réussi à mobiliser suffisamment pour faire rejeter un projet sur le premier point par référendum et a entravé tout progrès sur le deuxième point en menaçant de lancer un autre référendum. Il faut manifestement qu'un consensus s'établisse en faveur

de véritables réformes, l'objectif primordial étant l'amélioration des résultats du système de santé pour la population hongroise.

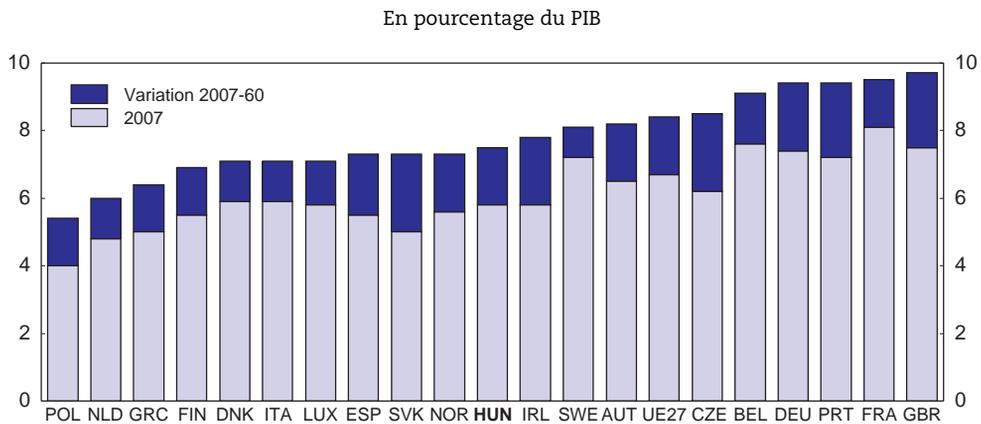
Les médiocres résultats du système de santé mettent en lumière l'urgence de réformes. L'état de santé de la population hongroise est le plus mauvais dans la zone de l'OCDE (OCDE, 2008). L'espérance de vie à la naissance est la plus faible pour les hommes et celle des femmes se classe à l'avant-dernier rang. Malgré certaines améliorations de l'espérance de vie depuis le début des années 90, l'écart par rapport aux « anciens » membres de l'UE ne s'est pas resserré, contrairement à ce qu'on a pu observer pour d'autres pays en transition de la région comme la Pologne et la République tchèque. Ce qui est particulièrement déconcertant, c'est l'écart qui se creuse entre l'espérance de vie des hommes hongrois de 40 ans et celle des hommes du même âge de l'UE15. Bien que les dépenses publiques pour la santé (en proportion du PIB) soient inférieures en Hongrie à la moyenne pour l'OCDE et à la moyenne pour l'UE15, on estime que la part des dépenses privées pour la santé (y compris les dessous-de-table traditionnels) est la plus forte dans l'UE, à environ 30 % des dépenses totales consacrées à la santé. Il y a donc lieu, manifestement, d'optimiser la dépense dans le secteur de la santé, d'autant qu'il faut s'attendre prochainement, sous l'effet du vieillissement, à une croissance de la demande de services de santé.

Il faut centrer l'effort sur les facteurs qui ont l'effet négatif le plus marqué sur l'offre et la demande de services de santé. *Premièrement*, la participation financière du patient, pratique bien établie et quasi universelle, est cruciale pour limiter l'utilisation abusive ou excessive des ressources du système de santé et pour instaurer une conscience minimale du coût. Comme on l'a proposé (OCDE, 2008), la mise en œuvre d'un système obligatoire de participation financière du patient remédierait efficacement à une pratique très injuste et très inefficace (mais bien connue) du paiement de dessous-de-table aux médecins, par laquelle les patients à haut revenu ont un accès privilégié aux services médicaux par rapport à ceux qui sont moins fortunés. Par conséquent le gouvernement devrait s'efforcer de réintroduire un système de participation financière. *Deuxièmement*, il faudrait développer la fonction d'aiguillage des généralistes. Mais cela nécessitera une démarche plus globale renforçant le rôle de coordination des généralistes, notamment en favorisant les cabinets de groupe et un régime de rémunération fondé sur la performance.

Une réforme est également cruciale si l'on veut que le gouvernement soit en mesure de gérer l'impact financier de l'alourdissement des dépenses de santé dû au vieillissement. En partie grâce à un vieillissement prévisible plus modéré (rapport entre la population de 65 ans et plus et la population d'âge actif) que dans un grand nombre d'autres pays de l'UE, les dépenses publiques de santé devraient s'accroître assez peu, de 5.8 % du PIB en 2007 à 7.5 % en 2060 (graphique 2.11). Ce scénario de référence repose sur des taux de morbidité constants par tranche d'âge et un niveau inchangé de dépenses de santé liées à l'âge. Mais ces hypothèses ne sont peut-être pas les plus réalistes. *Premièrement*, on peut raisonnablement penser que l'espérance de vie augmentera. Sachant qu'il y a une corrélation positive entre les dépenses de santé et l'âge, cette plus grande longévité devrait s'accompagner d'une hausse des dépenses publiques. *Deuxièmement*, on considère généralement que les soins de santé relèvent de la catégorie des biens de « luxe », l'élasticité-revenu de la demande étant supérieure à un. La convergence des revenus en Hongrie devrait se doubler d'une demande de soins par habitant plus forte (scénario de

« croissance élastique de la demande ») que dans le scénario de référence. Enfin, de nombreuses données empiriques montrent que l'utilisation accrue des technologies médicales contribue sensiblement à la hausse des dépenses de santé (Newhouse, 1992 ; Culyer, 1990).

Graphique 2.11. **Impact de l'évolution démographique sur les dépenses publiques de santé**



Source : Commission européenne (2009), 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060), European Economy, n° 2, version préliminaire.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785774372161>

Ces autres scénarios, généralement plus réalistes, donnent des perspectives d'évolution différentes des dépenses de santé en Hongrie. Avec le scénario d'allongement de l'espérance de vie et celui de « croissance élastique de la demande », les dépenses publiques de santé en proportion du PIB augmenteraient d'environ 2 points de pourcentage entre aujourd'hui et 2060. Cette progression est gérable par rapport au scénario de référence, mais l'impact potentiel d'une plus large utilisation des nouvelles technologies médicales pourrait lourdement peser sur les finances publiques. Bien que l'incidence budgétaire soit plus marquée pour l'UE27 (tableau 2.5), la hausse des dépenses publiques de santé atteindrait en Hongrie le triple de celles envisagées dans le scénario de référence. Pour créer une marge budgétaire de financement de ces dépenses, il faudra améliorer l'efficacité des dépenses publiques en général et celle des dépenses publiques de santé en particulier.

Réforme fiscale

La charge fiscale est trop lourde et a des effets négatifs sur l'offre et la demande de travail

La Hongrie est un pays à forte taxation. Contraint à la stabilisation actuelle après des années de laxisme budgétaire, le gouvernement s'efforce de réformer le système fiscal pour en améliorer l'efficacité, en abaissant les taux des impôts directs – cette mesure étant financée par un élargissement de l'assiette – et en alourdissant la fiscalité indirecte. Les réformes fiscales de 2009-10 qui sont mises en œuvre actuellement devraient avoir d'importantes répercussions économiques.

Atteignant presque 40 % du PIB en 2007, la charge fiscale en Hongrie est bien supérieure aux niveaux observés dans les pays à revenu similaire (graphique 2.12). . Cela

Tableau 2.5. Scénarios d'évolution des dépenses publiques de santé

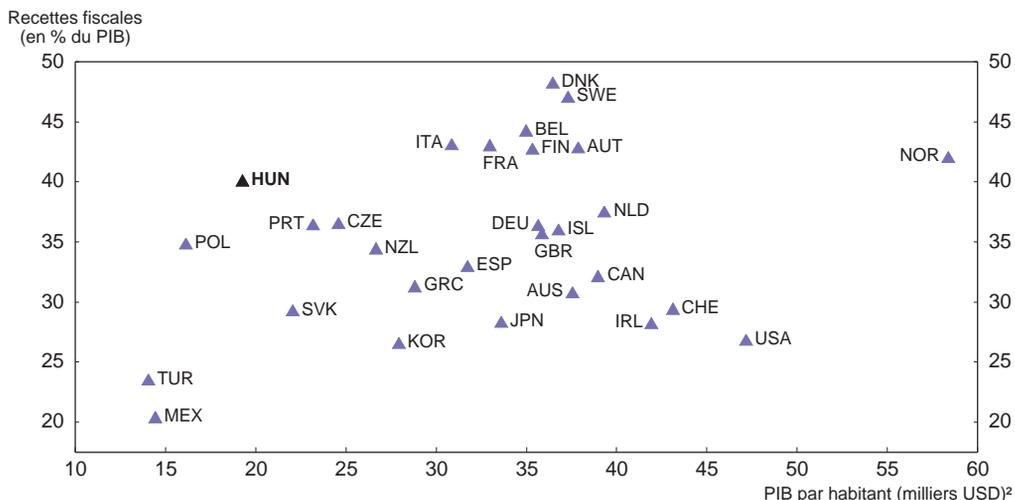
	2060 (% du PIB)		Variation 2007-60 (point de % du PIB)	
	Hongrie	UE27	Hongrie	UE27
Scénario de référence (purement démographique)	7.5	8.4	1.7	1.7
Allongement de l'espérance de vie ¹	8.3	8.9	2.5	2.2
Élasticité-revenu ²	8.0	8.8	2.2	2.1
Recours accru aux technologies médicales ³	11.0	13.0	5.2	6.3

1. L'hypothèse retenue est que les taux de mortalité évoluent de telle manière que l'espérance de vie à la naissance ait augmenté d'un an à la fin de la période considérée.
2. On pose ici l'hypothèse que le coefficient d'élasticité de la demande par rapport au revenu passe de 1.1 à 1 au cours de la période considérée.
3. On applique ici la méthode standard du Groupe de travail sur le vieillissement des populations, avec une hausse supplémentaire des dépenses de santé par habitant due à des facteurs non démographiques (environ 2 points de pourcentage par an) et une élasticité-revenu de la demande égale à 0.7. Il est supposé que l'effet des technologies se dissipe totalement à la fin de la période considérée.

Source : Commission européenne (2009), 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060), European Economy, n° 2, version préliminaire.

Graphique 2.12. Recettes des administrations publiques et revenu par habitant : comparaison internationale

Recettes fiscales y compris les cotisations de sécurité sociale, 2008¹



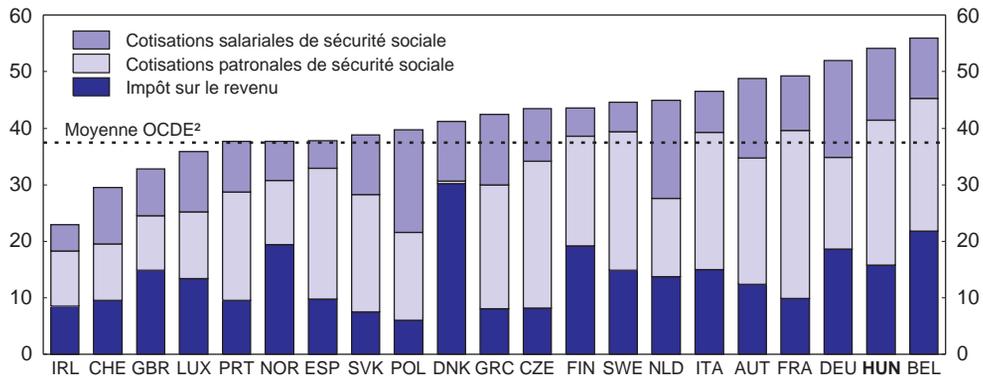
1. 2007 pour l'Australie, le Japon, les Pays-Bas et la Pologne.
2. Calculé à parités de pouvoir d'achat courantes.

Source : OCDE (2009), Statistiques des recettes publiques et Statistiques de l'OCDE sur les Comptes nationaux (Bases de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785787345363>

tient à des cotisations salariales et patronales de sécurité sociale qui sont au total très élevées et qui représentent une proportion des recettes fiscales supérieure à la moyenne tant au niveau de l'UE que de l'OCDE (graphique 2.13), alors que les taux d'imposition des sociétés sont relativement bas¹⁵. En 2008, le taux global des cotisations de sécurité sociale a été porté à 44,5 % de la rémunération, y compris les cotisations aux deux piliers de retraite et à l'assurance maladie. Sachant que le taux marginal minimum légal d'imposition est de 18 %, le taux marginal d'imposition du travail était trop élevé et le reste en termes relatifs. Parmi les pays pris en compte dans le graphique 2.13, seule la Belgique a un coin fiscal supérieur à celui de la Hongrie

Graphique 2.13. **Composantes du coin fiscal sur le travail**¹
En pourcentage des coûts totaux de main-d'œuvre, 2008



1. Pour un célibataire sans enfants rémunéré à hauteur du salaire du travailleur moyen.
2. Coin fiscal total moyen.

Source : OCDE (2009), *Les impôts sur les salaires 2007-2008*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/785836665506>

Les réformes fiscales mises en œuvre par le gouvernement seront très utiles

Parfaitement conscient des effets négatifs que peuvent avoir des taux marginaux élevés, surtout pour les travailleurs hongrois, le gouvernement a mis en place en mai 2009 un ensemble de mesures visant pour une large part à réduire le coin fiscal sur le travail. Ces réformes ont surtout consisté à restructurer l'impôt sur le revenu des personnes physiques, à diminuer de cinq points les cotisations patronales de sécurité sociale et à supprimer la cotisation forfaitaire à l'assurance maladie, tout en réduisant simultanément les transferts aux ménages (voir le chapitre 1), en mettant fin à certains avantages fiscaux accordés au titre de l'impôt sur le revenu, et en relevant les impôts sur la consommation (par une hausse de 5 points du taux de TVA, qui est passé de 20 % à 25 %, et une augmentation des droits d'accise) ainsi que les impôts sur le patrimoine¹⁶. Le seuil à partir duquel s'applique le taux de départ de 18 % au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été relevé le 1^{er} juillet 2009, avec effet rétroactif en début d'année. À partir du 1^{er} janvier 2010, les taux d'imposition sont réduits et les seuils sont plus élevés (tableau 2.6). Le rééquilibrage de la fiscalité dans le sens d'un alourdissement des impôts indirects a été conçu de manière à être sans incidence sur les recettes, dans une optique *ex ante*, en 2009-10¹⁷.

Tableau 2.6. **Restructuration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques**¹

2008		2010		2009	
Salaire annuel (milliers HUF)	Taux d'imposition (%)	Salaire annuel (milliers HUF)	Taux d'imposition (%)	Salaire annuel (milliers HUF)	Taux d'imposition (%)
0-1 700	18	0-1 900	18	0-5 000	17
1 700-7 448.1	36	1 900-7 449.65	36	5 000-7 657.7	32
Plus de 7 448.1	40	Plus de 7 449.65	40	Plus de 7 657.7	32

1. L'assiette de l'impôt est le salaire brut pour 2008-09 et le « salaire superbrut » pour 2010 (c'est-à-dire le salaire brut multiplié par 1.27 pour tenir compte des cotisations patronales de sécurité sociale).

Source : Ministère des Finances.

La stratégie de réforme adoptée par le gouvernement s'inspire des mesures envisagées ou mises en œuvre dans d'autres pays, notamment ceux qui taxent fortement le travail (compte tenu des cotisations de sécurité sociale) et ont de faibles taux d'emploi, et elle s'appuie sur les nouvelles données empiriques qui montrent qu'il existe une hiérarchie entre les impôts du point de vue de leur impact sur la croissance (OCDE, 2009b). Puisqu'une forte taxation marginale pour l'impôt sur le revenu crée en pratique, toutes choses égales par ailleurs, plus de distorsion que les impôts sur la consommation et sur le patrimoine, cette stratégie consiste à transférer une partie de l'impôt de l'assiette plus étroite de la taxation du travail sur l'assiette plus large de l'impôt sur la consommation et sur le patrimoine¹⁸. De fait, des taux d'imposition plus faibles des revenus du travail réduisent le coin fiscal (entre le coût brut du travail pour les entreprises et le salaire net d'impôt perçu par le travailleur), qui a des effets négatifs aussi bien sur la demande de travail que sur l'offre. Dans la pratique, bien entendu, la consommation n'est pas taxée directement, mais par des prélèvements indirects, le plus souvent la TVA, les taxes sur les ventes et les droits d'accise. Si, au fil du temps, la TVA est à l'origine d'un niveau de prix plus élevé alimentant de plus fortes revendications salariales, le gain initial (d'une baisse du coin fiscal) sera totalement ou partiellement perdu.

Les nouveaux taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale ont un impact mesurable sur le coin fiscal pour le travail (tableau 2.7). La réforme réduit le coin fiscal estimé, mais à différents degrés dans l'échelle des salaires, et davantage en 2010 qu'au deuxième semestre de 2009. Mais, lorsque le niveau de revenu est inférieur au salaire moyen, la réduction du coin fiscal est comparativement faible, ce qui tient à l'incidence proportionnellement plus limitée des réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au bas de l'échelle des revenus. C'est en effet à environ 75 % et 110 % du salaire moyen que la réduction des taux marginaux légaux de l'impôt sur le revenu est la plus marquée, et le taux marginal effectif augmente en fait légèrement à l'extrémité inférieure de la distribution des revenus.

Tableau 2.7. Évolution du coin fiscal sur le travail

Pour un célibataire sans enfants, à différents niveaux de salaire, en pourcentage des coûts totaux de main-d'œuvre

	Salaire minimum ¹	Double du salaire minimum ¹	Salaire moyen	167 %	300 %	500 %
2007	39.7	47.4	54.8	58.8	61.5	61.5
2008	40.3	47.4	54.5	59.2	61.7	61.3
2009-I	40.6	47.7	54.0	58.8	61.4	61.1
2009-II	38.4	45.7	52.8	58.1	61.1	60.9
2010 ²	36.2	44.2	47.0	53.4	59.2	59.4
Variation 2009-I à 2009-II (points de %)	-2.3	-2.0	-1.2	-0.7	-0.3	-0.2
Variation 2009-I à 2010 (points de %)	-4.4	-3.5	-7.0	-5.3	-2.2	-1.7

1. En 2008, le salaire minimum était égal à 35 % du salaire moyen et le double du salaire minimum à 69 %.

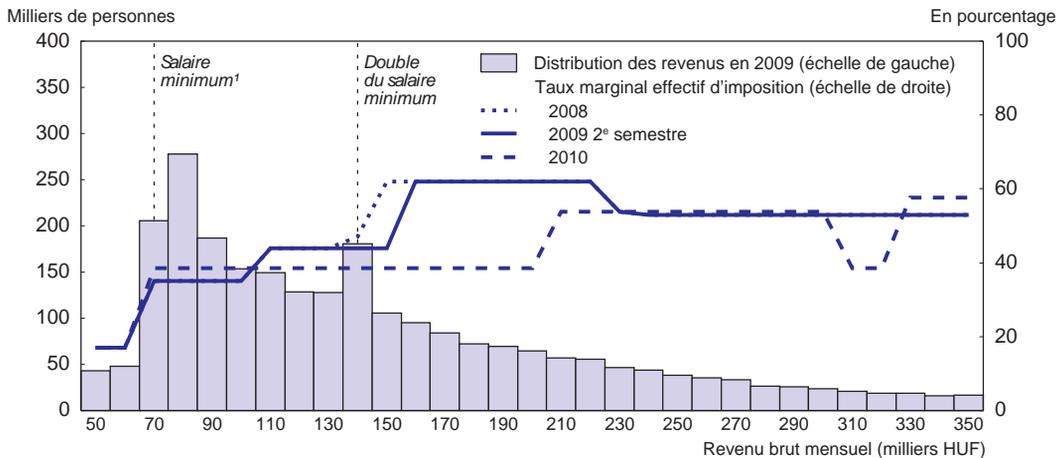
2. Aucune hausse du salaire minimum n'a été prise en compte.

Source : Calculs à partir des données du ministère des Finances.

D'un point de vue statique, l'impact de la réforme sur le marché du travail dépend, entre autres, de l'élasticité de l'offre et de la demande de travail par rapport au salaire et du degré auquel les réformes réduisent les coûts de main-d'œuvre des employeurs. On ne dispose guère de données empiriques sur la sensibilité de l'offre de travail aux variations des salaires en

Hongrie. Selon Galasi (2003), l'élasticité moyenne est faible, alors que Bakos et al. (2008) concluent à une élasticité relativement forte (supérieure à 0.3 %) pour les revenus salariaux les plus élevés, mais la réforme actuelle n'a pas sensiblement modifié les taux marginaux effectifs d'imposition auxquels est assujettie cette catégorie de revenus (graphique 2.14). En outre, compte tenu de la taille relativement importante de l'économie souterraine en Hongrie, une augmentation de l'offre de main-d'œuvre dans les statistiques consécutive à la réduction des taux marginaux d'imposition pourrait aussi tenir à un « blanchiment » de l'économie.

Graphique 2.14. **Évolution récente du taux marginal effectif d'imposition des revenus du travail**



1. Le salaire minimum général s'établissait à 71 500 HUF en 2009. Néanmoins, on observe un pic dans la distribution des revenus correspondant à la catégorie de revenu immédiatement supérieure au salaire minimum. Ce pic s'explique par l'existence d'un salaire minimum spécifique aux travailleurs qualifiés, qui est supérieur au salaire minimum général.

Source : Ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785856170251>

Il faudrait s'efforcer de réduire encore le coin fiscal

La fiscalité n'est qu'une des raisons du développement de l'économie souterraine, mais c'est un facteur qui joue énormément lorsque les taux marginaux effectifs d'imposition deviennent excessifs. Les mesures fiscales et les autres initiatives qui ont été prises ces dernières années pour faire reculer l'économie souterraine vont dans la bonne direction, mais le coin fiscal reste trop élevé et doit être encore réduit. La mobilisation des recettes en Hongrie souffre du cercle vicieux classique d'une lourde taxation qui conduit à la fraude et nourrit l'économie grise. L'assiette visible de l'impôt est donc amputée, ce qui exige en compensation des taux d'imposition plus élevés. Pour remédier à ce phénomène en créant un cercle vertueux, il faut mettre en place un programme d'ensemble comportant notamment des réformes fiscales, des réformes de la réglementation, une amélioration des services publics, une rationalisation des procédures et un allègement des formalités administratives. Les méthodes telles que l'utilisation d'une assiette forfaitaire (cas, par exemple, du double du salaire minimum pour le calcul des cotisations de sécurité sociale) se prêtent à une collusion entre l'employeur et le salarié dans un but d'évasion ou de fraude

fiscale. Cela a bien entendu une double conséquence : les recettes sont plus faibles, mais en définitive la pension de retraite du salarié l'est aussi.

Puisque la contrainte budgétaire exige des réformes neutres du point de vue des recettes et que d'amples mesures ont déjà été prises ces dernières années, les options sont limitées si l'on exclut une contraction durable et substantielle de l'administration publique. Une hausse sensible des impôts sur les entreprises n'est pas à envisager à cause de la mobilité des entreprises et des faibles taux compétitifs que pratiquent les autres pays de l'OCDE. Un nouveau relèvement de la TVA n'est pas concevable, car les taux sont déjà élevés en Hongrie et il y a accord *de facto* au sein de l'UE pour considérer 25 % comme un plafond souhaitable. Deux solutions se présentent toutefois pour financer une nouvelle baisse de l'impôt sur le travail. *Premièrement*, même si cette mesure est politiquement sensible et nécessite un meilleur enregistrement des biens immobiliers, une nouvelle hausse de l'impôt immobilier national, de préférence par élargissement de son assiette, pourrait être, pour l'essentiel, économiquement efficiente. *Deuxièmement*, une taxation des émissions polluantes (ou, ce qui est équivalent, l'attribution de droits d'émission par voie d'enchères) doit en tout état de cause intervenir pour satisfaire aux obligations de lutte contre le changement climatique. Par ailleurs, il serait possible de mieux recouvrer l'impôt en améliorant nettement son administration, ce qui permettrait de diminuer les taux des impôts directs. À cet égard, un certain nombre de mesures administratives et de mesures d'exécution pourraient être envisagées, notamment : i) harmoniser l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'assiette des cotisations de sécurité sociale ; ii) alléger les formalités déclaratives des entreprises pour le paiement des impôts sur l'emploi ; iii) améliorer l'échange des données sur les contribuables entre l'Administration chargée des impôts et du contrôle financier et l'organisme d'assurances sociales ; iv) mettre en place un numéro d'identification unique du contribuable pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations de sécurité sociale.

Encadré 2.2. **Recommandations en matière de politique budgétaire structurelle**

Règles budgétaires

- Acquérir une certaine expérience avant d'envisager des modifications substantielles de la loi de responsabilité budgétaire et de ses règlements d'application.
- Pour faire en sorte que le public s'approprie davantage ces règles, établir dès que possible un manuel opérationnel décrivant leur procédure d'application phase par phase, notamment les principales variables budgétaires, dates et unités gouvernementales et parlementaires responsables.
- Commencer d'étudier la possibilité de compléter les règles budgétaires en vigueur par des dispositions s'appliquant aux finances publiques des collectivités locales, notamment en imposant des sanctions plus lourdes en cas de violation, et mettre en place les incitations nécessaires pour développer la budgétisation pluriannuelle.

Encadré 2.2. **Recommandations en matière de politique budgétaire structurelle** (suite)

Administration publique

- Créer une unité chargée du suivi et de l'évaluation des réformes de l'administration publique.
- Procéder à des réductions d'effectifs dans le secteur public.
- Renforcer les moyens gouvernementaux de suivi des marchés publics et la Cour des comptes, et faire en sorte qu'une plus ferme volonté politique appuie l'action de cette dernière.
- Externaliser davantage les services publics par appel à la concurrence.
- Revoir et mettre en œuvre les recommandations du bilan complet dressé en 2006 par le Conseil pour la réforme de l'État sur les doubles emplois dans les organismes publics.

Retraites

- Suivre l'évolution de l'âge effectif de la retraite et prendre le cas échéant les mesures nécessaires pour inciter davantage les actifs à partir en retraite plus tardivement.
- Envisager de relever l'âge légal de départ à la retraite en fonction de l'allongement de l'espérance de vie.

Santé

- Réintroduire une participation financière du patient pour lui donner davantage conscience des coûts et pour contribuer à mettre fin aux dessous-de-table.
- Continuer de renforcer le rôle de filtrage des généralistes tout en favorisant les cabinets de groupe et la rémunération en fonction des performances.
- Commencer à prendre des dispositions concernant l'impact budgétaire que pourrait avoir à long terme la demande croissante de technologies médicales améliorées. Il faut en effet que la politique budgétaire à long terme anticipe cette source de gonflement des dépenses de santé.

Fiscalité

- Envisager un nouvel allègement de la fiscalité du travail, en le finançant par une augmentation des impôts immobiliers (en améliorant également l'enregistrement de ces biens) et/ou par une taxation des émissions polluantes.
- Mieux recouvrer l'impôt grâce à un partage plus efficace des données entre les organismes publics, à une harmonisation de l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale, et à la mise en place d'un numéro unique d'identification du contribuable pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations de sécurité sociale.

Notes

1. Les estimations de l'écart de viabilité de la Hongrie pour 2009 ne prennent pas en compte les modifications paramétriques adoptées en mai 2009, qui réduiraient encore à terme les dépenses pour les retraites. De plus, ces estimations se fondent sur le coût brut des retraites, qui n'est pas un indicateur correct pour la Hongrie. Alors que les pensions de retraite ne sont actuellement pas imposables, à partir de 2013 elles seront calculées sur la base de la rémunération brute et assujetties à l'impôt.
2. Cette estimation est tirée du scénario alternatif de la Commission européenne qui table (dans tous les pays) sur une sortie plus lente de la crise actuelle (le scénario dit de « la décennie perdue »).

3. L'opposition a averti qu'en cas de succès aux élections elle annulerait les réductions actuellement mises en œuvre de plusieurs transferts sociaux.
4. Le problème des ressources communes se pose tout particulièrement dans les pays où la politique budgétaire est très décentralisée, lorsque les niveaux infranationaux d'administration adoptent un comportement opportuniste en mettant en œuvre une politique budgétaire qui a des effets négatifs sur le solde des administrations publiques et qui risque de compromettre la stabilité macroéconomique.
5. Les gouvernements faisant preuve d'une ferme détermination politique n'auront très probablement pas besoin de règles contraignantes, tandis que ces règles ne constitueront pas des restrictions efficaces pour les gouvernements n'ayant pas cette volonté politique.
6. Les dépenses fiscales sont des pertes de recettes résultant de l'octroi d'avantages fiscaux particuliers à certaines catégories de contribuables ou d'activités. Ces dispositions sont considérées comme l'équivalent économique de dépenses budgétaires directes en faveur des contribuables auxquels elles bénéficient, qui auraient pu être financées par les remises d'impôt consenties.
7. On se rappellera que le gouvernement a récemment réduit ces dépenses. Ces coupes ne sont toutefois pas pleinement prises en compte dans la présente *Étude* pour des raisons de calendrier.
8. Le niveau régional ne correspond pas à un niveau d'administration local, mais à une unité territoriale statistique constituée à des fins de planification et de développement.
9. Néanmoins, il est difficile de cerner l'efficacité des dépenses de santé. En tenant compte de variables d'environnement (telles que le PIB par habitant, le tabagisme et l'obésité), deux études relatives aux systèmes de santé ont classé la Hongrie dans les deux quartiles médians d'un échantillon de pays de l'OCDE (Commission européenne, 2008). Toutefois, certaines de ces variables d'environnement ne sont pas totalement déconnectées de la politique sanitaire, dans la mesure où une meilleure prévention pourrait réduire le tabagisme ou les facteurs d'obésité.
10. Si l'on remplace l'indicateur de performance par l'indice d'efficacité de l'administration calculé par la Banque mondiale, la Hongrie se classe toujours au dernier rang pour l'efficacité avec une analyse par enveloppement des données, en obtenant à peu près le même score. Si l'on modifie l'hypothèse technologique en retenant des rendements d'échelle constants, la Hongrie se classe au dernier rang dans l'échantillon des pays de l'OCDE et l'écart d'efficacité se creuse encore. La Hongrie se situe dans le peloton de queue des pays les moins efficaces si l'on se place dans l'optique de la production (c'est-à-dire si l'on se demande dans quelles proportions la production aurait pu être accrue à dépenses inchangées).
11. Le gouvernement a malgré tout procédé à certaines réductions d'effectifs que ce chiffre ne reflète pas.
12. Transparency International (2009) estime que la corruption augmente de plus de 25 % le coût des biens et services acquis dans le cadre de marchés publics.
13. Une cotisation réduite est possible au vu de certains justificatifs fiscaux.
14. On notera néanmoins que la hausse immédiate de la TVA a des effets négatifs sur les retraités actuels, ce qui nous rappelle que les réformes telles que celles adoptées récemment ont un impact redistributif entre les générations.
15. Les sociétés doivent acquitter un impôt sur les sociétés de 16 %, auquel s'ajoute un impôt de solidarité de 4 %. D'après des données de 2006 (OCDE, 2009c), la Hongrie figurait à la fois au nombre des pays de l'OCDE ayant le taux de droit de commun et le taux effectif d'imposition des sociétés les plus bas.
16. Outre la cotisation d'assurance maladie de 8 %, les employeurs payaient, avant la réforme, pour chaque salarié une cotisation forfaitaire mensuelle d'un montant de 1 950 HUF au titre de l'assurance maladie.
17. Le gouvernement a également mis en place en 2008 un impôt immobilier national.
18. En théorie, un impôt uniforme frappant les salaires sur la durée de vie équivaut à un impôt frappant la consommation sur la durée de vie. Voir, par exemple, Stiglitz (1986).

Bibliographie

- Afonso, A., L. Schuknecht et V. Tanzi (2006), « Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Members and Emerging Markets », *Working Paper Series*, n° 581, Banque centrale européenne, Frankfurt am Main.
- Bakos, P. et al. (2008), « The Efficiency of the Hungarian Tax System », *Working Papers in Public Finance*, n° 21, Institute for Empirical Studies, Université Eötvös Loránd Budapest.
- Commission européenne (2006), *The Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union, European Economy*, n° 4, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2008), *Public Finances in the EMU – 2008*, *European Economy*, n° 4, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2009a), *Sustainability Report 2009*, *European Economy*, n° 9 (version préliminaire), Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2009b), *2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, *European Economy*, n° 2 (version préliminaire), Commission européenne, Bruxelles.
- Culyer, A.J. (1990), « La maîtrise des dépenses de santé en Europe », dans OCDE (1990), *Les systèmes de santé : À la recherche d'efficacité*, Éditions OCDE, Paris.
- Debrun, X. et J. Bikas (2008), « Credibility Effects of Numerical Fiscal Rules: An Empirical Investigation », *Hungary: Selected Issues*, *IMF Country Report*, n° 08/314, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Galasi, P. (2003), « Labour supply estimates: paid/unpaid labour and income », *The Hungarian Labour Market: Review and Analysis, 2003*, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences, Budapest.
- Gouvernement de la République de Hongrie (2008), *Updated Convergence Programme of Hungary 2008-2011*, décembre, Budapest.
- Joumard, I. et al. (2004), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 380, Éditions OCDE, Paris.
- Kiss, G.P. et R. Szemere (2009), « Apples and Oranges? A Comparison of the Public Expenditure of the Visegrád Countries », *MNB Bulletin*, Magyar Nemzeti Bank, Budapest, mai.
- Kopits, G. (dir. pub.) (2004), *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*, Palgrave Macmillan.
- Kopits, G. (2007), « Fiscal Responsibility Framework: International Experience and Implications for Hungary », *Occasional Paper*, n° 62, Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Kopits, G. et S.A. Symansky (1998), « Fiscal Policy Rules », *Occasional Paper*, n° 162, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Newhouse, J.P. (1992), « Medical Care Costs: How Much Welfare Loss? », *Journal of Economic Perspectives*, été, vol. 6, n° 3, American Economic Association.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie 2007*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Reforms for Stability and Sustainable Growth: An OECD Perspective on Hungary*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Mexique 2009*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Réformes économiques 2009 : Objectif croissance*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Études économiques de l'OCDE : Belgique 2009*, Éditions OCDE, Paris.
- Poterba, J.M. et J. von Hagen (dir pub.) (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research Conference Report, University of Chicago Press, Chicago.
- Stiglitz, J.E. (1986), *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, New York.
- Transparency International (2009), « Comments on an unreleased study by the Public Procurement office », www.transparency.hu/files/p/500/1291753273.pdf consulté le 21 octobre.

ANNEXE 2.A1

Mise en œuvre des règles budgétaires

Comme on l'a indiqué dans l'encadré 2.1, le dispositif budgétaire repose sur un principe fondamental : assurer la viabilité de la dette publique. Pour ce faire, l'encours de la dette publique ne peut pas augmenter plus rapidement que l'inflation à moyen terme. L'application de la règle d'endettement s'appuie sur un certain nombre de règles de procédures et d'information : une « règle de gage », une planification budgétaire indicative glissante sur trois ans, des évaluations d'impact budgétaire, des règles comptables pour les projets de partenariat public/privé, et des comptes de résultats complets pour les entreprises publiques. Enfin, il est prévu un mécanisme de correction d'erreur pour éviter une hausse durable de l'encours de la dette en termes réels. Nous décrivons ci-après le fonctionnement concret de ces règles et leur incidence sur l'excédent primaire qui devra être réalisé ces prochaines années.

Plusieurs variables jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement de ces règles budgétaires, notamment :

- La *dette publique* : l'encours des engagements bruts de l'administration centrale (y compris la sécurité sociale) ; la dette publique en termes réels est égale à la dette nominale corrigée de l'indice des prix à la consommation.
- Les *dépenses et recettes primaires obligatoires* : elles sont définies en dehors de la loi de finances annuelle, parce qu'elles sont déterminées par des lois spéciales ou par les évolutions macroéconomiques et démographiques (par exemple, retraites, recettes fiscales). À l'heure actuelle, environ 78 % des recettes primaires non consolidées et 34 % des dépenses primaires non consolidées sont de nature obligatoire.
- Les *dépenses et recettes primaires discrétionnaires* : il s'agit des postes non obligatoires qui peuvent faire l'objet de modifications discrétionnaires dans le cadre de la loi de finances annuelle (par exemple, projets d'investissement ponctuels, recettes non fiscales).

Le graphique 2.A1.1 illustre la mise en œuvre des règles budgétaires à partir de l'automne 2009, dans le cadre du budget 2010, jusqu'à la première année d'application pour le budget 2012.

- Automne 2009 : le gouvernement détermine (dans le budget 2010) l'excédent primaire minimum nécessaire pour 2012, compte tenu a) d'un niveau d'endettement à la fin de 2012 qui ne doit pas être supérieur soit au niveau de 2008, soit au niveau prévu pour 2011, en termes réels, et b) des paiements d'intérêts prévus pour 2012.
- Automne 2010 : le gouvernement établit (dans le budget 2011) une estimation des postes obligatoires pour 2012, afin de calculer le solde discrétionnaire correspondant à

de façon que le niveau d'endettement à la fin de $t + 3$ ne soit supérieur en termes réels ni au niveau d'endettement à la fin de $t + 2$, ni au niveau d'endettement à la fin de $t - 1$, plus la différence entre la valeur effective et la valeur imposée du solde discrétionnaire selon les dernières estimations, le but étant d'éliminer l'effet de toute inobservation de l'obligation de solde discrétionnaire. Si le niveau d'endettement à la fin de $t + 2$ est supérieur à la limite initialement fixée, par exemple, parce que la situation macroéconomique s'est dégradée et s'est traduite par un solde primaire pour les dépenses et recettes obligatoires qui est inférieur à celui prévu, le niveau supplémentaire d'endettement ne sera pas reconduit sur $t + 3$, parce que le niveau de $t - 1$ reste la base de comparaison. Mais si, en fonction des prévisions de référence, on peut s'attendre à ce que le solde primaire effectif soit supérieur, pour l'année en cours et pour les quatre années ultérieures, au solde primaire imposé, la différence est affectée au Fonds de stabilité et de réforme fiscale, les montants concernés pouvant être consacrés à de futures baisses d'impôts.

Dans la pratique, la règle devrait imposer un excédent budgétaire primaire significatif, comme le montre la simulation simple ci-après. La variation annuelle du niveau d'endettement tient à la fois au besoin de financement et aux ajustements stock-flux. L'ajustement stock-flux correspond essentiellement aux flux nets d'actifs financiers reflétant la politique patrimoniale du gouvernement (par exemple, ventes d'actifs pour racheter des titres d'emprunt, ou utilisation de la trésorerie au lieu de l'emprunt pour financer les dépenses). Cet ajustement reflète en outre l'effet induit par la méthode de valorisation de la dette – puisque les engagements sont évalués aux prix du marché – et l'écart découlant des règles d'enregistrement distinctes appliquées au solde budgétaire (qui est comptabilisé sur la base des droits constatés) et à la dette (qui est comptabilisée sur la base des règlements effectifs).

D_t étant le niveau de l'encours de la dette de l'administration centrale, PB_t le solde budgétaire primaire, r_t le taux d'intérêt moyen de la dette et SF_t l'ajustement stock-flux, on obtient l'équation suivante pour l'accumulation de la dette :

$$D_t = D_{t-1} + r_t \cdot D_{t-1} - PB_t + SF_t \quad [1]$$

Si l'on divise par le PIB et si l'on retranscrit tous les ratios en lettres minuscules (g_t , croissance nominale du PIB), on obtient :

$$d_t - d_{t-1} = \frac{r_t - g_t}{1 + g_t} d_{t-1} - pb_t + sf_t \quad [2]$$

À supposer que les ajustements stock-flux soient nuls en moyenne, on peut obtenir à partir de [2] le solde budgétaire primaire nécessaire pour respecter la règle d'endettement de la Hongrie (la dette doit rester constante en termes réels). Si pb_t^* est le solde primaire qui stabilise la dette en termes réels et si p_t représente l'inflation, on obtient :

$$pb_t^* = \frac{r_t - p_t}{1 + g_t} d_{t-1} \quad [3]$$

Si le solde primaire est égal à pb_t^* , et si l'on suppose qu'il n'y a pas d'ajustement stock-flux, (ce qui n'est pas vrai sur une base annuelle), la dette restera constante en termes réels.

En utilisant l'équation [3], on peut simuler le solde primaire nécessaire à partir des prévisions de l'OCDE (tableau 2.5) et de différentes hypothèses concernant la croissance,

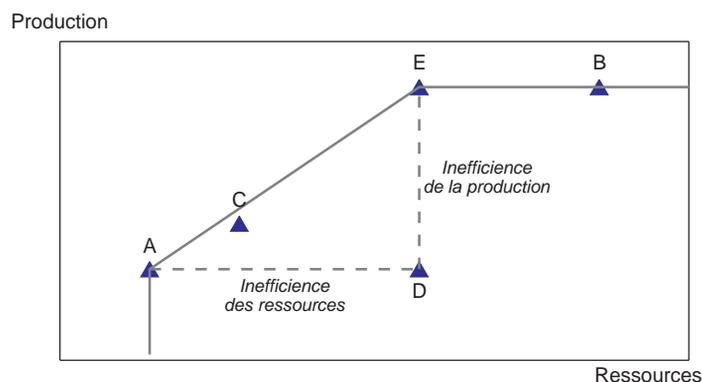
l'inflation et les paiements moyens d'intérêts à partir de 2012. À supposer que le taux d'intérêt moyen soit égal à 5 %, la croissance réelle à 2 % et l'inflation à 3 %, le solde primaire devra être supérieur à 2 % durant les années suivant 2011 et il diminuera légèrement à 1½ pour cent en 2030. À supposer que la croissance et l'inflation soient plus fortes (respectivement 3 % et 4 %), l'excédent nécessaire sera encore de l'ordre de 1 % jusqu'en 2030. Dans les deux scénarios, le ratio d'endettement diminue progressivement à moins de 60 % du PIB en 2030.

ANNEXE 2.A2

Mesurer l'efficacité de l'administration publique en Hongrie

L'analyse par enveloppement des données offre un moyen de mesurer les résultats « efficaces » de l'administration publique sur la base des ressources mises en œuvre en termes monétaires. Cette méthode s'appuie sur des techniques de programmation linéaire pour construire, à partir des observations les plus efficaces, une frontière qui « enveloppe » les observations les moins efficaces (voir le graphique 2.A2.1 ci-après). Les points de la frontière représentent l'utilisation techniquement la plus efficace des ressources pour obtenir chaque niveau de production, dans l'hypothèse de rendements d'échelle variables. Dès lors, une administration opérant à un point tel que D pourrait soit i) accroître considérablement sa production sans ressources additionnelles (c'est-à-dire passer de D à E), soit ii) fournir le même niveau de production avec moins de ressources (c'est-à-dire, passer de D à A).

Graphique 2.A2.1. **Frontière d'efficacité**
Rendements d'échelle variables



Cette méthode distingue entre l'efficacité des ressources et celle de la production, et entre l'efficacité technique et l'efficacité allocative. On peut se situer dans l'optique des ressources : il s'agit alors d'examiner dans quelle mesure la quantité de ressources peut être réduite sans modifier la quantité produite. Si l'on se situe dans l'optique de la production, on évaluera dans quelle mesure il serait possible d'accroître la production sans modifier la quantité de ressources utilisées. Ces deux méthodes donnent le même résultat

si les rendements d'échelle sont constants, mais des résultats différents si les rendements d'échelle sont variables (Afonso *et al.*, 2006). La Hongrie ayant besoin d'assainir ses finances publiques pour rétablir la confiance dans son économie, on se situera dans l'optique des ressources et l'on supposera que les technologies ont des rendements d'échelle variables. L'analyse par enveloppement des données donne une bonne mesure synthétique de l'efficacité des dépenses, mais elle présente un certain nombre d'inconvénients auxquels il faut remédier dans la pratique (Sutherland *et al.*, 2007).

- *Sensibilité aux valeurs aberrantes et aux petits échantillons.* Un pays qui a une combinaison atypique de ressources et de productions sera probablement classé comme efficace parce qu'il n'y aura pas de pays approprié de comparaison dans l'échantillon. Si l'échantillon est de faible taille, le niveau d'efficacité sera probablement surestimé, parce que le pays le plus efficace sera probablement exclu de l'échantillon. Avec l'échantillon retenu pour cette étude, il n'y avait aucune raison d'exclure certains pays à cause d'une combinaison atypique de ressources et de productions ou d'un score d'efficacité particulièrement élevé.
- *Indicateurs composites.* On peut utiliser des indicateurs composites pour synthétiser les aspects complexes et pluridimensionnels. Les méthodes d'agrégation peuvent avoir un impact non négligeable sur les résultats. L'une des caractéristiques indésirables de l'agrégation additive est la compensabilité qui en découle : une mauvaise performance pour certains indicateurs peut être compensée par des valeurs suffisamment élevées pour d'autres indicateurs. Un consensus s'est progressivement dégagé sur le fait que des pondérations égales ont des avantages décisifs sur les autres formules de pondération lorsqu'on construit des indicateurs composites. Par exemple, les pondérations égales sont plus transparentes et assurent un système de pondération qui est insensible à la modification de la période et des pays pris en compte. C'est pourquoi on a utilisé des pondérations égales dans l'indicateur composite concernant l'administration publique.

Il est malgré tout difficile de mesurer les résultats ou la production du secteur public. De plus, il faut utiliser des variables supplétives ou des indicateurs pour estimer la frontière d'efficacité. En reprenant en partie la démarche d'Afonso *et al.* (2006), on a construit un indicateur de résultats de l'administration publique à partir des enquêtes internationales sur la qualité de la justice et le niveau de la corruption dans les pays de l'OCDE – dans les deux cas sur la base du rapport sur la compétitivité du Forum économique mondial (WEF, 2008) – et à partir du niveau de bureaucratie de l'économie tel que mesuré par l'indicateur de réglementation des marchés de produits de l'OCDE. On dispose également d'une autre mesure des résultats à travers l'indicateur d'efficacité de l'administration calculé par la Banque mondiale (Kaufmann *et al.*, 2009), qui s'attache uniquement à la compétence de l'administration (délais administratifs, compétences administratives et techniques des fonctionnaires, etc.), mais qui ne prend en compte ni la corruption, ni la qualité de la justice (voir ces indicateurs au tableau 2.1). Ces variables peuvent servir d'indicateurs de résultats parce qu'elles influent toutes deux sur le bon fonctionnement de l'économie, et donc sur l'efficacité de l'administration publique. *Premièrement*, la corruption dans le secteur public fausse l'allocation des financements publics en détournant l'investissement public vers des projets qui sont lancés grâce au versement de pots-de-vin, et non à l'issue d'une analyse coûts-avantages jugée favorable. La corruption peut aussi se traduire par une moindre conformité aux règles de construction, aux règlements environnementaux ou à d'autres réglementations et elle a pour effet de renchérir l'activité du secteur privé à travers plusieurs éléments, en

particulier le paiement lui-même, les coûts de négociation et le risque de violation des accords ou de détection d'une telle violation. *Deuxièmement*, plusieurs études empiriques ont mis en évidence une relation négative entre le niveau de la réglementation ou des formalités administratives et la croissance économique (OCDE, 2009). *Troisièmement*, l'administration publique joue un grand rôle dans la qualité du système judiciaire, et donc également dans la protection des droits de propriété et l'application de la règle de droit.

Bibliographie

- Afonso, A., L. Schuknecht et V. Tanzi (2006), « Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Members and Emerging Markets », *Working Paper Series*, n° 581, Banque centrale européenne, Frankfurt am Main.
- Kaufmann, D., A. Kraay et M. Mostruzzi (2009), « Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008 », *Policy Research Working Paper*, n° 4978, Banque mondiale, Washington, DC.
- OCDE (2009), *Réformes économiques 2009 : Objectif croissance*, Éditions OCDE, Paris.
- Sutherland, D. et al. (2007), « Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546, Éditions OCDE, Paris.
- WEF (2008), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, World Economic Forum, Genève.

ANNEXE 2.A3

Principales modifications paramétriques des systèmes publics de pension

	Système 1997-2006	Modifications 2006-08	Modifications paramétriques 2009
Loi	Loi LXXXI de 1997	Loi CVI de 2006	Loi XL de 2009
Âge normal de la retraite à taux plein	62 ans. 55 ans – femmes nées avant 1940. 55 à 61 ans – femmes nées entre 1941 et 1946. 60 ans – hommes nés avant 1938. 61 ans – hommes nés en 1938.		L'âge de la retraite sera relevé de 62 à 65 ans à raison de six mois chaque année. Pour les personnes nées avant la fin de 1951, l'âge de la retraite reste fixé à 62 ans, mais il y a ensuite une augmentation proportionnelle (62.5 ans pour les personnes nées en 1952, 63 ans pour celles nées en 1953, jusqu'à 65 ans pour les personnes nées en 1957 ou ultérieurement). Durée minimale de cotisation de 20 années.
Âge normal de la retraite pour la pension à taux partiel	62 ans. Durée minimale de cotisation de 20 années (10 années pour les femmes ayant eu 55 ans avant 1991 ou pour les hommes ayant eu 60 ans avant 1991).		62 ans, passant à 65 au même rythme que pour la pension à taux plein. Durée minimale de cotisation de 15 années.
Pension de retraite anticipée (avec pension à taux plein)	Âge minimum de 55 ans pour les femmes et de 60 ans pour les hommes. Durée minimale de cotisation de 34 années pour les femmes nées avant 1943 à 38 années pour les femmes nées en 1946 ou ultérieurement. Durée minimale de cotisation de 37 années pour les hommes nés en 1939 ou postérieurement ; 38 années par la suite.	57 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes. En 2009-12 : 59 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes. En 2013 : 60 ans. Durée minimale de cotisation de 38 années ; 40 années en 2008-12 À partir de 2013, au moins 41 années de cotisation pour la pension à taux plein. <i>Avec la modification de novembre 2007</i> : uniquement possibilité de pension anticipée réduite à partir de 2013.	Jusqu'au 31 décembre 2012, 60 ans pour les hommes (nés en 1950) et 59 ans pour les femmes (nées en 1952-53). À partir de 2013 (2011 pour les hommes), uniquement possibilité de pension de retraite anticipée réduite. Jusqu'au 31 décembre 2012, durée minimale de cotisation de 40 années.

	Système 1997-2006	Modifications 2006-08	Modifications paramétriques 2009
Emploi ou retraite	..	<i>Réforme de 2007</i> : les personnes prenant leur retraite anticipée ne pourront exercer un emploi régulier avec une rémunération supérieure au salaire minimum que si elles suspendent simultanément la perception de leur pension. La nouvelle règle est applicable aux personnes prenant leur retraite après le 1 ^{er} janvier 2008 et sera étendue à toutes les personnes en retraite anticipée à partir de 2010.	
Pension de retraite anticipée réduite	..	Âge minimum de 59 ans en 2009-12, passant à 60 ans par la suite.	Jusqu'au 31 décembre 2012 : 60 ans pour les hommes (nés en 1950) et 59 ans pour les femmes (nées en 1952-53). À partir de 2013 (2011 pour les hommes), uniquement possibilité de pension anticipée réduite. Pour les hommes nés après 1950 et les femmes nées après 1958, la pension réduite pourra être obtenue deux ans avant l'âge ouvrant droit à la pension à taux plein. 60.5 ans pour les femmes nées en 1954, 61 ans pour les femmes nées en 1955, avec augmentation de six mois chaque année jusqu'en 1958 (trois ans avant l'âge ouvrant droit à la pension à taux plein). 60 ans pour les hommes nés en 1952-53, 60.5 ans pour les hommes nés en 1954. L'âge de la retraite anticipée sera relevé pour atteindre 63 ans pour tous en 2021.
	La durée de cotisation peut être inférieure de cinq années au maximum à la durée exigée pour la pension de retraite anticipée. La décote applicable varie de 0.1 % par mois, pour une année de cotisation en moins, à 0.5 %, pour cinq années de cotisation manquantes.	Durée minimale de cotisation de 40 ans pour 2009-12, 41 années par la suite (minimum de 37 ans). À partir de 2013, modification des règles de réduction de la pension de vieillesse en cas de retraite anticipée. Le taux de réduction dépend de la durée à courir jusqu'à l'âge de la retraite ; il est de 0.1 % par mois si cette durée est d'un an, et peut aller jusqu'à 0.4 % par mois si cette durée est de 4 ans. <i>Avec la modification de novembre 2007</i> : le taux de réduction à partir de 2013, en fonction de la durée à courir jusqu'à l'âge de la retraite, sera de 0.3 % par mois entre 61 et 62 ans et de 0.4 % par mois avant 61 ans.	Durée minimale de cotisation de 37 années jusqu'au 31 décembre 2012. Réduction mensuelle : 0.1 % pour une année manquante, 0.2 % pour deux et 0.3 % pour trois. Même durée minimale de cotisation à partir de 2013 (2011 pour les hommes), mais la décote ne sera pas fonction de la durée de cotisation : 0.3 % par mois pour une année manquante par rapport à l'âge de la retraite (3.6 %), 3.6 % + 0.4 % par mois s'il manque plus d'une année. Décote maximale de 8.4 %, de sorte que pour 3 années d'anticipation, la décote reste de 8.4 %. Durée minimale de cotisation de 42 années pour les hommes nés en 1952-54 qui prennent leur retraite à 60 ans.
Invalidité	..	Réforme du 1 ^{er} juin 2008. En juin 2007, le Parlement a adopté la loi sur la prestation de réadaptation, qui réforme également la pension d'invalidité (la prestation de réadaptation sera distincte de la pension d'invalidité). À partir de 2008, les personnes qui ont une bonne probabilité de retour sur le marché du travail (en fonction de leur état de santé) auront droit à la prestation de réadaptation, et pas à la pension d'invalidité. Cette prestation sera perçue pour une durée déterminée, car son objectif premier est la réinsertion des personnes dont la capacité de travail a été altérée (les services de réadaptation joueront également leur rôle à cet effet). L'Institut national de réadaptation et d'évaluation sociale sera chargé d'examiner l'état de santé, d'évaluer la capacité de travail et de déterminer les possibilités de réadaptation ; il assurera un conseil personnalisé pour la réadaptation afin de faciliter l'insertion sur le marché du travail. Le Service public de l'emploi développera ses services d'activation (aide à la recherche d'emploi, incitations à la reprise d'un emploi, etc.) au profit des titulaires de la pension d'invalidité.	

	Système 1997-2006	Modifications 2006-08	Modifications paramétriques 2009
Indexation	Indexation des retraites selon la formule suisse, c'est-à-dire à hauteur de 50 % sur l'indice des prix à la consommation (IPC) et de 50 % sur la progression du salaire moyen net.		À partir de 2010, en fonction de la croissance du PIB : < 3 % : IPC. 3 % < 4 % : 80 % IPC et 20 % progression du salaire moyen net. 4 % < 5 % : 60 % IPC et 40 % progression du salaire moyen net. 5 % ≤ : formule suisse.
13 ^e mois de pension	50 % en 2004, 75 % en 2005, 100 % à partir de 2006. Versement en deux fois, le montant étant égal à la pension de novembre. En 2008, plafonnement à 80 000 HUF.	..	Supprimé à partir de juillet 2009. Si la croissance du PIB est supérieure à 3.5 %, une prime est versée ; elle est égale au minimum de soit 0.25 fois la pension de novembre, soit 20 000 HUF, multiplié par le minimum de soit la croissance du PIB -3.5, soit 4 ; par exemple, le maximum pour 7.5 % de croissance sera de 4 * 20 000 = 80 000 HUF.
Valorisation	..	À partir de 2008, pour les revenus perçus les années précédentes, valorisation totale (au lieu d'une valorisation partielle comme actuellement) pour le calcul de la pension (le niveau retenu est celui de l'année précédant directement la retraite). De plus, l'impôt calculé sera déduit des revenus du travail diminués des cotisations payables. Du fait de ces mesures, le taux de remplacement de la pension initiale de vieillesse pourrait tomber de 85 % à environ 80 %.	
Surcote		0.5 % par mois, 6 % par année supplémentaire travaillée.	

Source : Autorités hongroises.

ANNEXE 2.A4

Incidence des mesures fiscales proposées sur les recettes

Sur la base des règlements effectifs, en milliards HUF

	2009	2010
Impôts et cotisations prélevés sur les revenus du travail	-127	-478
Impôts et cotisations prélevés sur les revenus du travail à la charge des employeurs	-81	-309
Réduction des cotisations patronales de sécurité sociale : à compter du 1 ^{er} juillet 2009, réduction de 5 points jusqu'à deux fois le salaire minimum ; à compter de 2010, réduction générale de 5 points (3 points pour les cotisations de sécurité sociale)	-81	-302
Suppression de la cotisation forfaitaire d'assurance maladie	..	-60
Relèvement de la cotisation d'assurance maladie de 11 % à 27 %	..	18
Relèvement de la cotisation de réadaptation (multipliée par 5) à partir de 2010 (effet net sur le niveau des recettes des administrations publiques)	..	35
Mesures concernant les employeurs, mais ayant en fait une incidence sur le revenu des salariés	0	110
Une partie des prestations non imposables est imposable à partir de 2010	..	110
Impôts dus par les personnes physiques (salariées)	-46	-279
Suppression, à partir du 1 ^{er} janvier 2010, de l'impôt de solidarité dû par les personnes physiques	0	-29
Tranche inférieure de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, crédit d'impôt pour revenus salariaux		
À partir de janvier 2009 (avec effet rétroactif), la tranche inférieure est portée à 1.9 million HUF, sans modification du crédit d'impôt pour revenus salariaux et des taux d'imposition	-46	..
L'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est calculée compte tenu du nouveau taux de cotisation ; les taux d'imposition sont de 17 % jusqu'à 5 millions HUF et de 32 % au-delà. Le crédit d'impôt pour revenus salariaux est de 17 %, avec un maximum de 15 100 HUF par mois, pour les revenus inférieurs ou égaux à 3 188 HUF, puis de 12 % pour les revenus supérieurs à ce seuil.	..	-253
Suppression des déductions au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, (sauf l'abattement familial) à partir de 2010 (à compter de 2011, il en résultera un supplément de recettes de 43 milliards HUF).	..	3
Impôts sur le capital	-2	21
Suppression, à partir de 2010, de l'impôt de solidarité dû par les sociétés	..	-180
Élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés (les crédits d'impôt pour investissement restent inchangés) à partir de 2010	..	65
Suppression de la réduction d'impôt pour différence de taux d'intérêt intragroupe	..	25
Relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés à 19 % à partir de 2010	..	97
Relèvement du taux de l'impôt simplifié sur les sociétés, qui passe de 25 % à 30 %	..	18
Nouvelles mesures fiscales concernant les revenus et les actifs se rattachant à des régimes fiscaux extraterritoriaux	..	5
Baisse de 1.5 point de la cotisation entrepreneuriale, à compter du 1 ^{er} juillet 2009	-2	-5
Les entreprises financières sont assimilées à des établissements de crédit, quelle que soit la réglementation prudentielle applicable	..	-4
Impôts locaux sur les entreprises	0	-2
Déduction pour recherche-développement au titre de l'impôt local sur les entreprises	..	-2
Impôts sur la consommation	171	438
À compter du 1 ^{er} juillet 2009, le taux normal de TVA est relevé de 5 points. Taux réduit de TVA : 18 % pour le lait, les produits laitiers, le pain et autres produits de boulangerie ainsi que le chauffage urbain (jusqu'en janvier 2010).	157	358
Chauffage urbain assujéti au taux de TVA de 5% à partir de janvier 2010	..	-18
À partir de la même date, taux réduit de TVA de 18 % pour l'hébergement à titre commercial	-2	-8
Droits d'accise relevés à partir du 1 ^{er} juillet 2009	16	40
Droits d'accise relevés à partir du 1 ^{er} janvier 2010	..	48
Impôts sur le patrimoine	..	58
Impôt sur le patrimoine	..	50
Relèvement de la taxe sur les automobiles	..	8
Droits divers	0	-10
Simplification, baisse générale (de 10 à 4 % ; de 6 à 4 % pour les transactions immobilières)	..	-10
Hausses d'impôts	173	880
Baisses d'impôts	-131	-871
Effet total	42	9

Source : Ministère des Finances.

Chapitre 3

Renforcer la stabilité financière en améliorant la réglementation

La crise mondiale a révélé des faiblesses du système financier hongrois qui mettent en péril la stabilité financière. Les risques excessifs pris par les banques et les ménages ont été masqués par la relative stabilité du taux de change, l'attente d'une adoption rapide de l'euro et l'abondance inhabituelle du crédit sur les marchés internationaux. Quand le crédit est devenu plus rare et plus cher, l'économie intérieure a été touchée de multiples façons. La forte dépréciation du forint a beaucoup alourdi l'endettement des ménages, tandis que les banques ont souffert de l'assèchement de la liquidité, notamment sur le marché des contrats d'échange contre franc suisse. L'une des principales leçons de la crise est la nécessité de modifier les modalités des prêts aux ménages : il faut conjuguer une plus grande protection des emprunteurs et une réglementation plus rigoureuse des prêteurs. Un développement de la concurrence sur le marché bancaire disciplinerait aussi le comportement des prêteurs. Il convient de renforcer la surveillance financière en donnant davantage de pouvoirs à l'autorité compétente pour empêcher les pratiques abusives et la prise de risques excessifs. Il faut aussi créer un meilleur système d'alerte rapide pour le suivi et l'évaluation des risques systémiques, dans lequel l'instance plus formelle que constitue le Conseil de stabilité financière jouerait un rôle déterminant.

La crise mondiale a révélé les faiblesses du système financier hongrois

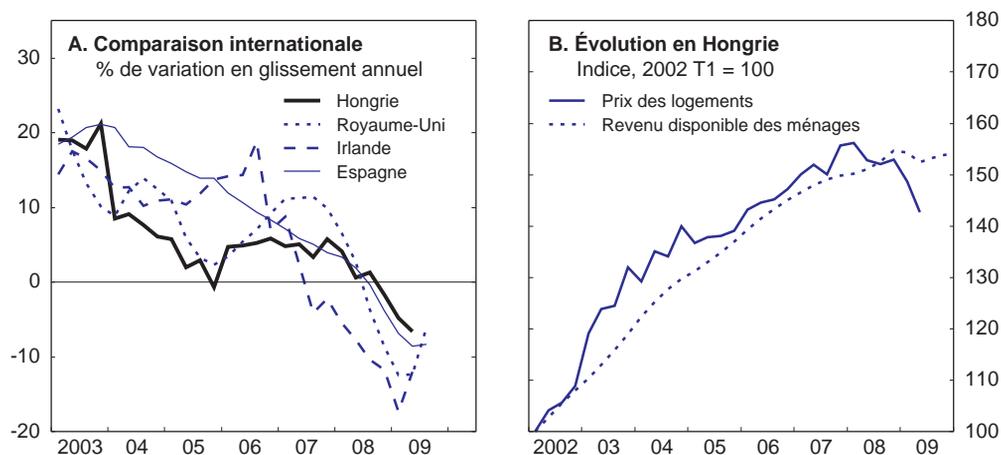
La récession internationale et l'impression que la Hongrie présentait un risque élevé ont déclenché une crise interne qui a été ressentie par tous les secteurs de l'économie. La pénurie de liquidité sur les marchés internationaux a fait sensiblement augmenter les coûts de financement et posé des problèmes de refinancement aux banques. La réduction de la liquidité sur les marchés de contrats d'échange de devises a aggravé la situation, car de nombreuses banques ont d'importants actifs nets libellés en devises, ce qui a causé des difficultés temporaires de couverture des positions ouvertes. Les ménages, fortement endettés en devises, ont subi les effets négatifs de la dépréciation du forint sous la forme d'une hausse rapide de la charge du service de leur dette. Compte tenu du rôle primordial joué par les crédits aux ménages dans la crise, nous nous concentrerons dans ce chapitre sur les déterminants de l'envolée de cette catégorie de prêts et sur son contexte, notamment la politique réglementaire ainsi que les pratiques de prêt et leurs conséquences. Nous y formulerons aussi des propositions en vue de renforcer la stabilité financière, et de faire en sorte que les acteurs du marché assument le coût des risques qu'ils prennent.

De nombreux ménages ont emprunté au-delà de leurs moyens et en devises

Pendant les quelques années ayant précédé la crise, la possibilité de se financer à relativement bon marché et l'assouplissement des pratiques de crédit ont entraîné une croissance rapide des prêts et, partant, l'octroi de crédits à des emprunteurs à risque. Ainsi, la dégradation de la qualité des crédits aux ménages a découlé d'emprunts qui excédaient souvent leur capacité de remboursement, de la prise de risques excessifs et de l'inaptitude des autorités à refréner ces comportements. Barrell *et al.* (2009) montrent l'existence d'une progression exagérée de l'endettement dans certaines économies, dont la Hongrie, où la dette des ménages a continué à s'élever malgré la modération des prix des logements. Ce phénomène est largement dû aux prélèvements sur le patrimoine immobilier réalisés dans le but de lisser la consommation. Les mêmes auteurs apportent aussi la preuve que l'endettement est un bien supérieur, qui augmente parallèlement au revenu par habitant. Il suit également la hausse des prix réels des logements et diminue quand les taux d'intérêt réels s'élèvent. Par ailleurs, ces auteurs constatent que, dans les nouveaux États membres de l'UE, le rapport entre dette et revenu a évolué conformément aux données fondamentales, c'est-à-dire le PIB par habitant, le taux d'intérêt réel et les prix des logements. Autrement dit, la progression rapide de l'endettement s'explique essentiellement par la hausse des revenus, la baisse des taux d'intérêt réels et la montée des prix de l'immobilier d'habitation. Une étude antérieure (Kiss, 2006) n'avait pas décelé un excès de crédit au secteur des ménages de 1995 à 2005. Égert *et al.* (2006) et Zumer *et al.* (2009) montrent que les encours de crédit ont atteint leur niveau d'équilibre en Hongrie, sans toutefois distinguer dette des entreprises et dette des ménages.

Contrairement à beaucoup d'autres pays caractérisés par une montée de l'endettement des ménages, la Hongrie n'a pas connu de bulle des prix de l'immobilier d'habitation (graphique 3.1, partie A) ; on n'a pas observé de découplage entre les prix des logements et les revenus des ménages (graphique 3.1, partie B). L'envolée du crédit hypothécaire n'a donc pas été alimentée par des anticipations de hausse de la valeur des logements, comme dans certains autres pays, et, en Hongrie, la quotité de financement (ratio prêt/valeur du bien) moyenne était très inférieure à 100 %. La demande non satisfaite de prêts hypothécaires résultait plutôt du faible endettement initial des ménages, de l'augmentation rapide d'un patrimoine immobilier dont pouvaient être aisément extraites des liquidités, et de l'apparition de crédits libellés en devises relativement bon marché¹. La possibilité nouvelle de devenir propriétaire à des conditions apparemment abordables a stimulé la demande de crédits en devises, de nombreux ménages ne réalisant pas le risque qu'ils prenaient en contractant des prêts au logement ou des crédits à la consommation garantis par hypothèque libellés en devises et assortis de taux d'intérêt variables. Il n'existait pas de réglementation qui aurait empêché les banques de laisser les ménages emprunter excessivement en monnaie étrangère. Or, ces emprunts exposaient les ménages au risque de change et, du fait de leur montant trop élevé par rapport aux revenus des emprunteurs, au risque de solvabilité.

Graphique 3.1. **L'évolution des prix des logements n'indique pas clairement l'existence d'une bulle**



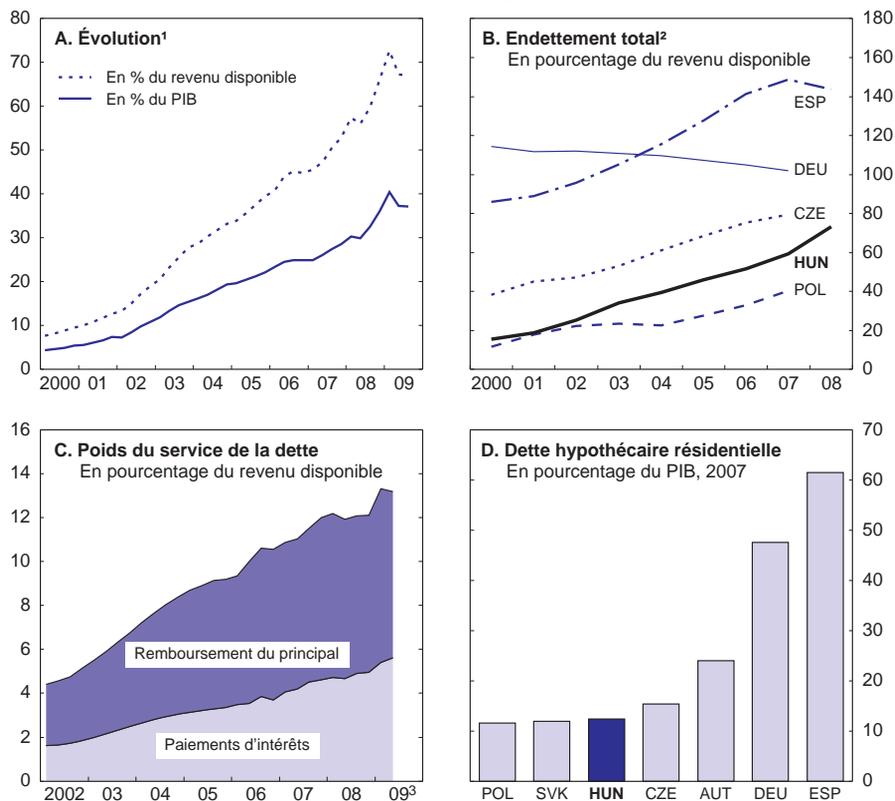
Source : Földhítel és Jelzálogbank ; Girouard, N. et al. (2006), « Recent House Price Developments: The Role of Fundamentals », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 475 ; et OCDE (2009), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (Base de données), octobre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785860331302>

Un endettement des ménages représentant près de 40 % du PIB en 2009 (graphique 3.2, partie A) n'est pas particulièrement élevé en termes de comparaison internationale, mais la plus grande part de cette dette (plus de 65 % à la mi-2009) est en devises. Mesuré en proportion du revenu disponible, il s'établit aux alentours de 60 % et n'est pas non plus élevé par rapport aux autres pays (graphique 3.2, partie B), mais les ménages consacrent une part croissante de leurs revenus au service de leur dette, qui atteignait en moyenne 13 % au premier trimestre 2009 (graphique 3.2, partie C). On ne dispose pas de données agrégées sur la décomposition de la dette révélant la charge du service des emprunts immobiliers ; néanmoins, il ressort d'enquêtes auprès des ménages² qu'en 2007, ceux

ayant contracté des emprunts immobiliers affectaient plus de 13 % de leurs revenus annuels nets au service de ces emprunts. Compte tenu de la dépréciation du forint et de la dégradation des revenus en 2009, ce chiffre devrait être sensiblement supérieur et certains l'estiment à 20 %. Le niveau élevé de ce ratio résulte, pour une part, d'anticipations de revenus futurs trop optimistes ainsi que de l'évolution du taux de change du forint et, d'autre part, de pratiques de crédit laxistes qui ne mettent pas assez l'accent sur la capacité de remboursement des emprunteurs. La crise mondiale a diminué celle des ménages surendettés en augmentant leurs charges. Ce gonflement découle de la rareté des fonds, de la dépréciation du forint et de la baisse du revenu disponible, notamment imputable aux suppressions d'emplois. Un peu plus de la moitié de la dette des ménages se compose de crédits au logement. À l'instar de leurs engagements totaux, leur dette hypothécaire résidentielle, qui représentait 15 % du PIB en 2008, n'est pas élevée par rapport à la situation observée dans les pays développés, et proche des ratios des autres économies en transition d'Europe centrale (graphique 3.2, partie D).

Graphique 3.2. **L'encours de la dette des ménages est modeste, mais la charge de cette dette augmente**



1. Prêts au logement, à la consommation et à d'autres fins des institutions monétaires et des intermédiaires financiers, en monnaie locale et en devises.
2. Engagements totaux du secteur des ménages, y compris les institutions à but non lucratif au service des ménages ; encours non consolidé.
3. Données préliminaires.

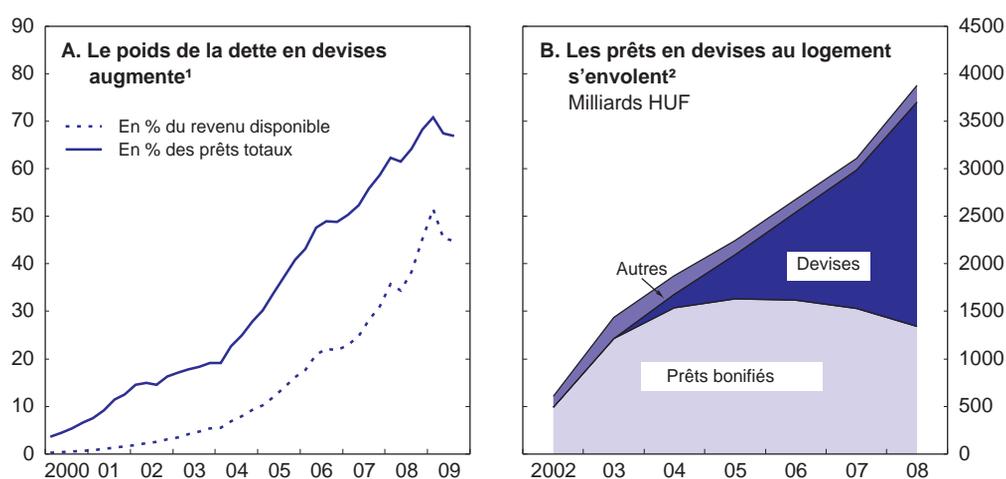
Source : MNB (2008), *Financial Stability Report – novembre* et MNB (2009), « Financial Accounts », *Statistical Time Series*, Magyar Nemzeti Bank, décembre ; OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* et *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (Bases de données), décembre ; EMF (2009), *Quarterly Review of European Mortgage Markets – Q1 2009*, European Mortgage Federation ; et Eurostat (2009), « Économie et finances », *Base de données Eurostat*, septembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785864848175>

Les prêts en devises restent compétitifs vis-à-vis des prêts en forints, même bonifiés

En 2009, la part des emprunts en devises dans les emprunts totaux des ménages (y compris les prêts au logement et à la consommation) a atteint près de 60 %, ce qui équivaut à quelque 35 % du revenu disponible annuel des ménages (graphique 3.3, partie A). À un tel niveau, même une dépréciation de 10 % à 20 % de la monnaie nationale peut avoir un effet négatif substantiel sur les dépenses des ménages. En Hongrie, la prolifération des prêts en devises découle dans une large mesure des taux d'intérêt intérieurs élevés, de la stabilité des taux de change, des anticipations exagérément optimistes concernant la convergence et l'adoption de l'euro, ainsi que du durcissement des conditions de bonification des prêts au logement à partir de 2004 (encadré 3.1) ; le déficit de financement des banques, c'est-à-dire le degré auquel elles se financent par emprunt sur les marchés de capitaux plutôt qu'en collectant des dépôts (point évoqué dans la partie qui leur est consacrée), a aussi pesé dans la balance. Les taux d'intérêt des prêts libellés dans les grandes devises – destinés tant au logement qu'à la consommation – sont restés bien inférieurs à ceux des concours en forints (graphique 3.4), ce qui a séduit un nombre croissant d'emprunteurs. De fait, après leur apparition en 2003, les prêts en devises ont exercé un effet d'éviction non seulement sur les crédits ordinaires en forints, mais aussi sur les prêts bonifiés. Il en est résulté, de 2004 à 2007, un décuplement de leur encours, qui égalait en 2007 le montant des prêts bonifiés au logement (graphique 3.3, partie B). La réduction des subventions aux crédits au logement (réservées aux prêts hypothécaires en forints) à la fin de 2003 a élargi l'écart entre les taux d'intérêt nominaux effectifs des prêts bonifiés en forints et les taux des prêts en devises. Ce changement de politique a donc encouragé l'introduction de prêts en devises en tant que nouveau produit permettant de satisfaire une demande encore forte de prêts au logement.

Graphique 3.3. **L'augmentation des emprunts en devises alourdit la charge de la dette des ménages**



1. Prêts en devises au logement, à la consommation et à d'autres fins des institutions monétaires, des intermédiaires financiers et du reste du monde. Le revenu disponible est estimé à partir de 2008. Données préliminaires pour les prêts du deuxième trimestre 2009
2. Encours des prêts au logement.

Source : MNB (2009), « Financial Accounts », *Statistical Time Series*, Magyar Nemzeti Bank, décembre ; HCSO (2009), « Dwellings, public utilities », *Stadat Tables*, Hungarian Central Statistical Office, décembre ; et OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (Base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785875616244>

Encadré 3.1. Le programme de bonification des prêts au logement

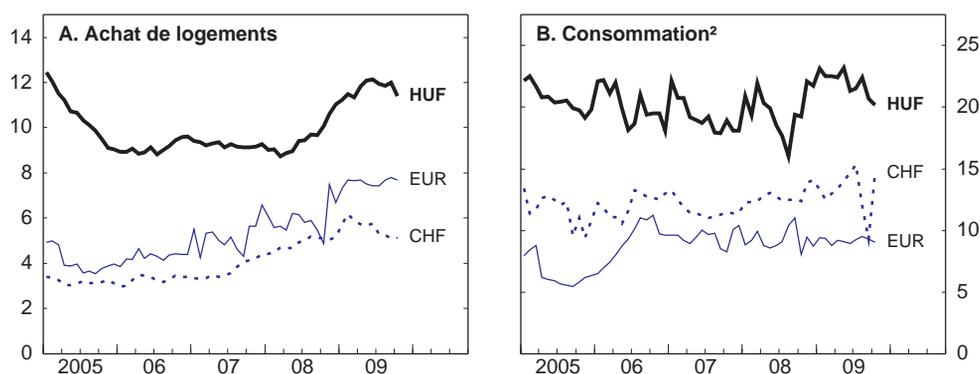
Le programme public de subventionnement du crédit au logement a été lancé en 2000 dans le but d'améliorer la qualité du stock de logements et de le développer, mais sans chiffrage précis des ressources et des objectifs (Állami Számvevőszék, 2009). En l'absence de ces paramètres fondamentaux, il est difficile de se prononcer sur l'efficacité des 1 500 milliards HUF utilisés de 2000 à 2008. On ne peut pas non plus savoir quelle proportion des 240 000 logements construits pendant cette période est due à la bonification des prêts immobiliers (404 000 prêts bonifiés ont alors été autorisés). En tout état de cause, ce programme a pesé lourdement sur le budget : les bonifications d'intérêts ont atteint 0.7 % du PIB en 2008, en forte hausse par rapport au 0.1 % du produit intérieur brut qu'elles représentaient en 2000.

Les règles régissant le subventionnement du crédit au logement ont été modifiées 25 fois de 2000 à 2008, ce qui a beaucoup réduit la prévisibilité du programme. Les modifications ont concerné les bénéficiaires, les conditions et les catégories de subventions. Une composante importante du programme réside dans la bonification d'intérêts offerte par l'intermédiaire de l'établissement financier qui émet des obligations hypothécaires ; elle est réservée au financement par émission de ces titres. Une bonification supplémentaire a été accordée aux couples ou aux personnes élevant des enfants pour construire ou acquérir de nouveaux appartements. En 2003, les conditions d'octroi ont été resserrées et le montant de la bonification a été lié au rendement d'obligations du Trésor servant de référence. En raison de ce rattachement, les intérêts à acquitter ont dépassé à partir de 2004 ceux des emprunts en devises (hors risque de change), de sorte que le programme de bonification des crédits au logement a perdu son attrait. L'autre grand changement a été le lancement, en 2005, du programme d'accession à la propriété (appelé *Fészekrakó*) à l'intention des personnes ayant des revenus d'activité modestes, qui a nettement abaissé (à 10 %) le montant de l'acompte exigé. En outre, l'État garantissait jusqu'à 40 % du prêt. Alors qu'il visait à l'origine des personnes jeunes dépourvues d'épargne, mais ayant un potentiel de revenu futur, ce programme a attiré en fait de nombreuses personnes défavorisées sans épargne, voire sans revenu. En produisant de faux bulletins de salaires, elles sont devenues propriétaires, ce qui a donné lieu à l'un des plus grands scandales relatifs à l'aide au logement à Miskolc, troisième plus grande ville hongroise. Une autre preuve ponctuelle du détournement de l'aide au logement est le spectacle des bâtiments sans fenêtres ni portes, qui ont été recyclés en logements « neufs ». Outre les bonifications d'intérêts, le versement d'une subvention forfaitaire en numéraire aux primo-accédants a stimulé la demande de logements.

Le programme d'aide au logement a eu plusieurs conséquences négatives: i) sur le plan de l'offre, il a entraîné des distorsions du marché ; ii) sur le plan de la demande, il a encouragé le surendettement et accentué l'aléa moral ; enfin, iii) le nombre élevé de propriétaires, résultant des subventions, a freiné le développement d'un marché de la location. Comme les bonifications d'intérêts sont réservées aux financements par émission d'obligations hypothécaires, les établissements de crédit hypothécaire et les banques commerciales apparentées ont bénéficié sur le marché du crédit d'un privilège qui a sérieusement porté atteinte à la concurrence. Certes, les bonifications d'intérêts avaient une durée maximum de 20 ans, tandis que le montant et le taux du prêt ouvrant droit à bonification étaient plafonnés. Néanmoins, elles incitaient à s'endetter jusqu'au plafond et représentaient un engagement budgétaire à long terme. En effet, si le coût des garanties figure initialement hors budget, il peut devenir une dépense réelle du fait de l'augmentation des défaillances qu'elles suscitent. En réduisant les acomptes et en permettant d'affecter les allocations pour enfants à charge au remboursement des dettes, les autorités ont renforcé l'aléa moral, le coût étant limité pour les emprunteurs en cas de défaillance. Dans un pays comme la Hongrie, où la mobilité de la main-d'œuvre est très faible, la proportion élevée de propriétaires de logements est une entrave supplémentaire au développement d'un marché de la location.

Graphique 3.4. Les prêts en devises remplacent avantageusement les emprunts en forints à taux d'intérêt élevé¹

En pourcentage



1. Prêts à taux d'intérêt variable, ou à taux fixe pour une période initiale d'un an au maximum.

2. Prêts aux particuliers pour les crédits en francs suisses.

Source : MNB (2009), « Monetary and Capital Markets », *Statistical Time Series*, Magyar Nemzeti Bank, décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786022644315>

Les emprunts en devises semblent constituer un substitut avantageux aux emprunts en monnaie nationale, mais le risque de change est significatif quand beaucoup ne sont pas couverts. L'expérience des pays émergents d'Amérique latine et de certains pays européens laisse penser que la « dollarisation » ou l'« euroïsation » peut avoir des effets de bilan très préjudiciables en cas de forte dépréciation de la monnaie nationale. Malgré ces leçons, plusieurs économies européennes émergentes, également victimes du « péché originel » de ne pouvoir emprunter dans leur propre monnaie (Eichengreen et Hausmann, 1999), se sont beaucoup endettées en euros et en francs suisses depuis une dizaine d'années.

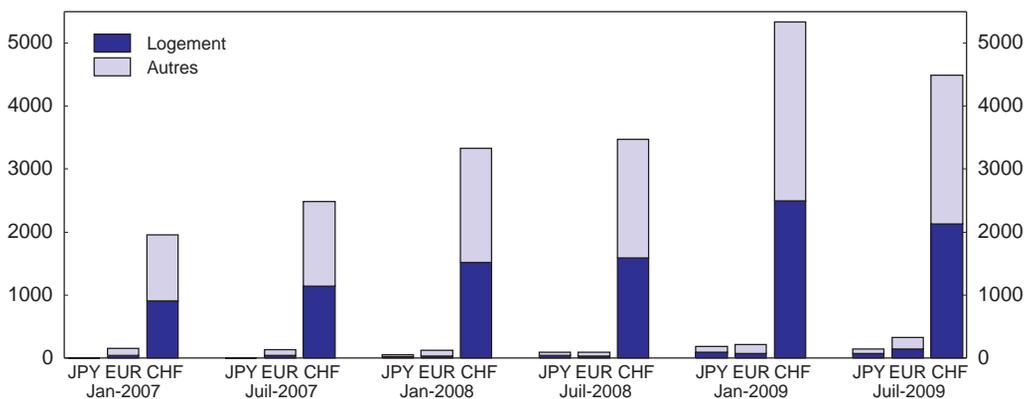
Outre le rôle joué par l'écart de taux d'intérêt, Rosenberg et Tírpák (2008) confirment empiriquement que la faiblesse des dépôts intérieurs par rapport à la demande de prêts est un facteur d'endettement en devises. Backé et Wójcik (2007) soulignent que les emprunts en partie financés par des fonds étrangers visent à lisser la consommation au cours de la transition. Rosenberg et Tírpák (2008) montrent que le fait qu'il s'agisse de prêts en devises effectués par les banques nationales empruntant à l'étranger, ou par des filiales empruntant auprès de leur maison mère étrangère, n'influe pas sur la demande de ces prêts. La plupart de ces conclusions semblent s'appliquer à la Hongrie : les banques sont confrontées à un ample déficit de financement compte tenu de la faiblesse des dépôts, si bien que la demande de prêts doit être financée par emprunt sur les marchés de capitaux étrangers. Les ménages ont davantage tendance à s'endetter en devises si l'écart de taux d'intérêt est assez élevé et si la perception des risques est faible. Le lissage de la consommation a été un déterminant important de l'endettement, car une partie des nouveaux emprunts hypothécaires contractés par les ménages a servi à consommer. Des prêts en devises ont été accordés par toutes les grandes banques présentes en Hongrie, qu'elles soient ou non sous contrôle étranger.

Le franc suisse a été la devise de prédilection

En raison de taux d'intérêt très bas et d'une claire tendance à l'appréciation du forint vis-à-vis du franc suisse au début de la décennie actuelle, la plupart des ménages ont choisi de s'endetter dans cette monnaie (graphique 3.5). Les prêts en euros ont été moins populaires du fait de taux d'intérêt un peu plus élevés. Les taux d'intérêt sur les prêts en yen sont apparus encore plus séduisants, ce qui s'est traduit par une envolée des crédits en yen de courte durée, qui a pris fin après que l'autorité de régulation eut recommandé de ne plus prêter dans cette devise à cause de sa forte volatilité. Comme les banques exigeaient un acompte supérieur pour les prêts en yen, que seules les personnes aisées pouvaient apporter, les banques estiment que les clients ayant emprunté dans cette devise sont les plus sûrs. Ce phénomène a été renforcé par la forte appréciation du yen vis-à-vis du forint au second semestre 2008.

Graphique 3.5. **La plupart des prêts en devises sont libellés en francs suisses**¹

Encours total des prêts aux ménages, en millions HUF



1. Les encours de prêts en euros incluent les crédits accordés dans d'autres devises.

Source : Magyar Nemzeti Bank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786043480322>

Jusqu'à présent, les banques ont relativement bien résisté à la crise

Le principal effet nocif de la crise mondiale est la pénurie de liquidité sur les marchés internationaux, car le système bancaire hongrois n'est pas exposé à des actifs toxiques ou à des instruments structurés, du fait d'une politique de gestion assez prudente et de la solidité du crédit au cours des années passées. La dégradation de la situation économique du pays a entraîné une augmentation des défaillances d'entreprises et de ménages ayant emprunté, qui a réduit la rentabilité bancaire. Après plusieurs années de solide progression des bénéfices, la rentabilité des banques diminue depuis 2007 et on anticipe une année 2009 plus sombre, même si les résultats des premier et deuxième trimestres restent inhabituellement bons pour la plupart des banques, seule une sur dix accusant une baisse. Comme l'essentiel des bénéfices bancaires provient des prêts aux ménages (qui se caractérisent par des marges d'intérêt supérieures à celles des crédits aux entreprises), les principaux acteurs de ce segment du marché ont obtenu les meilleurs résultats, malgré les difficultés qu'éprouvent les ménages à assurer le service de leurs dettes. Ainsi, la plus

grande banque, OTP (*Országos Takarékpénztár*), qui contrôle quelque 20 % du marché en termes d'actifs, a réalisé la moitié des bénéfices de la profession.

Seules trois banques ont eu besoin de l'aide de l'État en raison de la crise. La Banque hongroise de développement (MFB, *Magyar Fejlesztési Bank*) a reçu un prêt de 170 milliards HUF, dont une partie a été transmise à l'Export-Import Bank, tandis que le solde a servi à financer ou à refinancer des crédits aux entreprises. Les banques OTP et FHB (*Földhitel és Jelzálogbank*) ont aussi bénéficié du concours de l'État, à hauteur de 400 milliards et 120 milliards HUF respectivement. Il s'agissait de prêts non bonifiés, accordés dans l'objectif explicite d'encourager ces établissements à accorder des crédits aux sociétés non financières. OTP s'est engagée à augmenter l'encours de ses crédits aux entreprises et FHB à ne pas réduire l'encours total de ses prêts. FHB a aussi fait l'objet d'une injection de capitaux (à hauteur de 30 milliards HUF), qui a porté la participation de l'État à plus de 43 % et lui a permis d'acquérir des actions préférentielles. Comme toutes les banques ont des fonds propres adéquats, et n'ont pas immédiatement besoin d'annuler des créances, le problème de leur recapitalisation ne se posera pas à brève échéance. Selon des simulations de crise, les prêts immobiliers ne sont pas un grand facteur de risque. Même dans un scénario extrême, avec chute de 10 % du PIB et dépréciation du forint jusqu'à 340 HUF pour un euro, les créances improductives ne s'élèveraient qu'à 6 % du montant des prêts immobiliers à la fin de 2008 (Holló, 2009). Toutefois, il pourrait y avoir une montée des créances douteuses parmi les crédits aux entreprises, ce qui nécessiterait de l'argent frais. La plupart des banques étrangères se sont engagées à ne pas se retirer du marché hongrois, mais, depuis l'apparition de la crise, certaines de leurs filiales réduisent leurs concours en Hongrie pour tenter d'assainir les bilans à l'échelle mondiale. On relève des signes d'intensification de la concurrence pour les dépôts, les banques cherchant à moins dépendre de financements étrangers.

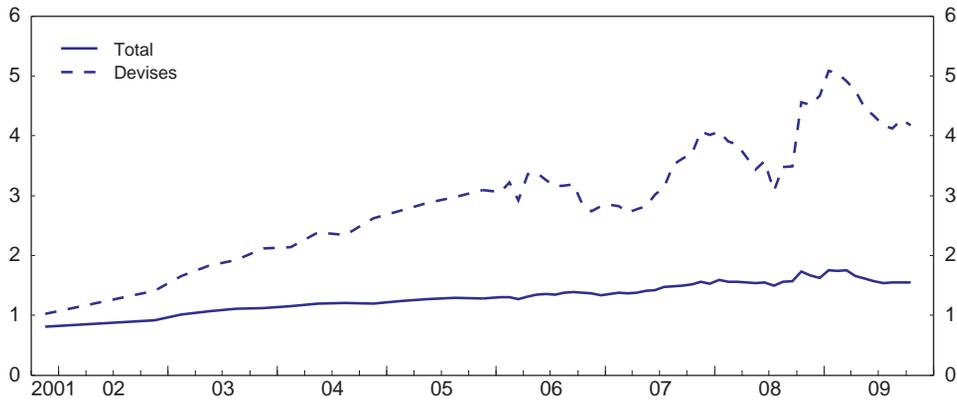
Les décalages d'échéances ont été atténués par le recours aux obligations hypothécaires

Les décalages résultant de l'échéance longue des prêts au logement inscrits à l'actif des banques et de l'échéance relativement courte des dépôts figurant à leur passif ont été atténués par un recours accru à des obligations hypothécaires à long terme. La loi interdit aux banques commerciales d'en émettre, mais elles peuvent refinancer leurs crédits hypothécaires auprès de banques hypothécaires spécialisées. Réciproquement, s'il est interdit à ces dernières de recueillir des dépôts, elles peuvent financer leurs propres prêts hypothécaires ou refinancer ceux des banques commerciales en plaçant des titres hypothécaires. À la fin de 2007, elles détenaient 38 % des crédits hypothécaires au logement, contre 57 % pour les banques commerciales et 5 % pour les coopératives d'épargne (EMF, 2008). La titrisation sous forme d'obligations hypothécaires est considérée comme une technique relativement sûre, compte tenu de l'existence d'un privilège à l'égard des actifs sous-jacents qui la rend séduisante aux yeux des investisseurs peu enclins au risque. Le refinancement par obligations hypothécaires a aussi pris de l'importance du fait de l'incapacité grandissante des banques commerciales de financer leurs prêts avec des dépôts. Le principal risque lié à la titrisation sous forme d'obligations hypothécaires réside dans un manque de liquidités sur le marché des obligations hypothécaires, comme on a pu l'observer au début de 2009.

Faute de dépôts suffisants, le système bancaire s'est de plus en plus financé sur les marchés de capitaux. Le ratio prêts/dépôts des banques s'est établi aux alentours de 1.6 en

Graphique 3.6. **Les dépôts suivent de moins en moins la hausse de la demande de prêts¹**

Ratio prêts/dépôts



1. Établissements de crédit constitués en sociétés anonymes.

Source : HFSA (2009), *Credit Institutions' Data*, Hungarian Financial Supervisory Authority, décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786110603201>

moyenne en 2008, alors qu'il était inférieur à 1 en 2002 (graphique 3.6), même s'il a fortement baissé par la suite du fait de l'effondrement des activités de crédit. La hausse du ratio prêts en devises/dépôts, passé d'un niveau à peu près aussi bas en 2001 à plus de 4, a été encore plus spectaculaire. Le lien établi entre les bonifications d'intérêts des prêts au logement et le financement par obligations hypothécaires a donné une impulsion supplémentaire au marché de ces titres. En réservant aux banques hypothécaires le droit exclusif de les émettre, on a avantagé les banques commerciales qui possédaient leur propre établissement hypothécaire (encadré 3.2). La réduction sensible de l'ampleur du programme de subventionnement du crédit au logement, organisée par étapes depuis 2004, devrait égaliser davantage les conditions de concurrence.

Encadré 3.2. **Banques et obligations hypothécaires en Hongrie**

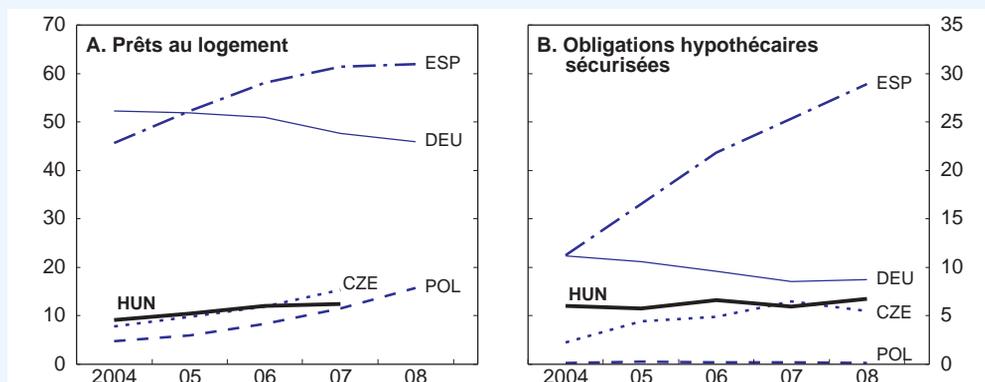
La Hongrie applique le principe de spécialisation bancaire, suivant lequel sont distingués les fonctions et les droits des banques commerciales et d'autres établissements spécialisés, comme les banques hypothécaires. Celles-ci sont soumises à un contrôle strict, mais bénéficient de privilèges particuliers. Le plus important est la bonification publique des intérêts, qui est liée au financement par obligations hypothécaires. Les banques hypothécaires sont légalement des créanciers privilégiés en cas de défaillance, bénéficient d'une procédure accélérée d'enregistrement des terrains, et peuvent consulter la base de données centrale sur les biens. Elles sont cependant soumises à des restrictions : la quotité de financement (le rapport entre montant du prêt et valeur du bien) est plafonnée à 70 % pour l'ensemble de leur portefeuille de crédits, et au moins 80 % de leur encours de prêts doit avoir une échéance minimum de cinq ans. Si elles acquièrent des prêts hypothécaires auprès de banques commerciales, il ne doit pas s'agir de créances de qualité inférieure (ce qui doit être confirmé par un commissaire aux comptes). En outre, la banque qui a monté le crédit en conserve le risque et, si elle fait faillite, il est remboursé à la banque hypothécaire.

Encadré 3.2. Banques et obligations hypothécaires en Hongrie (suite)

Il existe trois banques hypothécaires, dont deux (OTP Jelzálogbank et Unicredit Jelzálogbank) appartiennent à des banques commerciales ; la troisième (FHB, Földhitel és Jelzálogbank) a été créée par l'État pour financer des prêts hypothécaires. OTP Jelzálogbank ne refinance que les prêts hypothécaires de sa maison mère, alors que les deux autres acquièrent également des crédits hypothécaires auprès d'autres banques commerciales. En 2001, FHB a été la première banque hypothécaire à fixer des conditions de refinancement fondées sur l'acquisition de privilèges, ce qui lui a permis de passer contrat avec les principales banques commerciales de Hongrie. Grâce à ces accords, plus de 800 organismes bancaires ont offert des prêts hypothécaires à conditions préférentielles. À côté des prêts traditionnels au logement, la gamme des produits proposés a été élargie en 2001 aux prêts hypothécaires pour l'achat de propriétés foncières, au remplacement de prêts et aux prêts hypothécaires à usage général. Après sa création, OTP Jelzálogbank a pris le contrôle de près des deux tiers du marché, tandis que la part de FHB est tombée à 25-30 %. Celle d'Unicredit Jelzálogbank est relativement modeste. En termes de comparaison internationale, l'encours des prêts au logement est assez bas, mais le marché des obligations (hypothécaires) sécurisées est de dimension significative (graphique 3.7).

Graphique 3.7. Prêts au logement et obligations hypothécaires

Encours des prêts et des obligations en pourcentage du PIB¹



1. Données provisoires pour 2008.

Source : European Mortgage Federation ; European Covered Bond Council et Eurostat (2009), « Économie et finances », Base de données d'Eurostat, décembre

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786162641214>

Des risques d'intérêt et de change négligeables et un risque de crédit limité

Le dispositif juridique et institutionnel en vigueur ces dernières années était peu protecteur pour les ménages et a permis aux banques de se défaire d'une grande partie du risque de leurs prêts. La plupart d'entre eux, en particulier les prêts à long terme, ont des taux d'intérêt variables. Les taux fixes ne s'appliquent qu'aux crédits à la consommation à court terme ou aux crédits de trésorerie. De plus, les remboursements varient non seulement avec les taux d'intérêt directs associés à la monnaie de libellé du prêt, et davantage à la hausse qu'à la baisse, mais les frais inclus dans les versements périodiques fluctuent également d'une manière largement imprévisible au moment de la signature du contrat de prêt. Outre le risque de taux d'intérêt, le risque de change est transféré aux ménages, car, au moins jusqu'à une date récente, l'essentiel des prêts étaient en devises.

Ces prêts en devises ont sensiblement accru le risque de crédit assumé par les banques. Pour se couvrir contre les risques de change et de taux d'intérêt liés au financement de prêts en devises avec des forints (les dépôts en devises n'étant pas suffisants) et pour acquérir des liquidités en forints en vue d'accorder des crédits, les banques passent des accords d'échange (« swap ») de devises avec des agents économiques étrangers ayant besoin de liquidités en forints pour acquérir des titres d'État hongrois. On utilise aussi ces opérations pour couvrir le risque de change dû au fait que des actifs en devises correspondent à des engagements en forints, jusqu'à l'échéance de ces contrats d'échange de devises (Mák et Páles, 2009)³. Comme les prêts sont en général à plus long terme que les opérations d'échange, les banques sont aussi confrontées à un risque de non-renouvellement de celles-ci, qui peut être atténué par un apport de liquidités en devises de leur maison mère. Ainsi, pendant l'automne 2008, le marché des contrats d'échange de devises a connu des difficultés de fonctionnement, en raison d'une moindre tolérance aux risques et, partant, d'une demande réduite de forints de la part des investisseurs internationaux pour acheter des titres d'État ; la part des opérations d'échange de devises avec les maisons mères a alors augmenté, ce qui a renforcé la stabilité financière. De plus, la banque centrale a introduit des instruments d'échange de devises pour faciliter le redressement du marché. Parallèlement, elle a signé des accords de ce type avec son homologue suisse. Compte tenu de la raréfaction de l'offre sur le marché des contrats d'échange de forints contre francs suisses, on observe un assèchement quasi total du crédit en francs suisses depuis la fin de 2008.

Les banques fixent des conditions de prêt rigoureuses principalement dans le but de minimiser le risque de crédit. Comme il n'y a pas eu de formation de bulle sur le marché du logement, des quotités de financement (ratio prêt/valeur du bien) suffisamment basses répondraient à cet objectif. En moyenne, la valeur de nantissement des biens était égale à 80 % de leur valeur marchande. Les banques ont appliqué des quotités de financement différentes selon la négociabilité des biens, qui dépend de facteurs tels que leur situation géographique, leur nature et leur superficie. Bien que la quotité de financement ait augmenté pour les nouveaux prêts compte tenu de la saturation du marché, son niveau moyen pour l'encours total des crédits restait de l'ordre de 65 % à la fin de 2008 (MNB, 2009).

Outre la minimisation du risque de crédit, il était important de créer les conditions juridiques d'un traitement efficace des défaillances, ce qui a été fait en demandant aux clients de signer le contrat de prêt chez un notaire. En Hongrie, l'hypothèque n'est pas exécutoire par elle-même et la signature du contrat chez un notaire dispense la banque de l'obligation de prouver que l'emprunteur doit la rembourser. Tous les contrats de prêt au logement suivent cette procédure. Dans le contrat, la banque se réserve souvent le droit de procéder à une évaluation du bien et de la révéler en cas de défaillance, c'est-à-dire sans passer par une évaluation indépendante ou une déclaration publique, et sans donner à l'emprunteur suffisamment de temps pour trouver des solutions de remplacement ou céder le bien. En pratique, cela signifie que la banque n'est pas incitée à vendre le bien à un prix supérieur à la fraction du prêt restant à rembourser.

En dépit de toutes ces conditions rigoureuses, les banques ont souvent négligé de se renseigner sur le revenu ou la santé des clients, et n'ont pas non plus pris en considération leur âge pour déterminer les modalités des prêts. Cela a été particulièrement vrai à partir du milieu de la décennie actuelle, période de croissance très forte des prêts et de saturation graduelle du marché ; les emprunteurs à risque (*subprime*) ont alors obtenu aussi des crédits. Le manque d'intérêt des banques à l'égard des revenus des emprunteurs s'explique

largement par l'existence d'une importante économie informelle, et donc de substantiels revenus non enregistrés. Néanmoins, l'absence de lien entre le montant du prêt et le revenu mensuel de l'emprunteur considéré a contribué au développement de cette économie « grise ».

Le risque d'un remboursement anticipé, qui nuit à la rentabilité des banques, est aussi réduit par l'application de pénalités. Elles peuvent atteindre 3 % à 5 % pour les crédits à la consommation et les prêts au logement. Ces pénalités de remboursement anticipé limitent la possibilité pour les ménages de refinancer leurs emprunts auprès d'autres banques à de meilleures conditions, ou de les rembourser par anticipation s'ils prennent davantage conscience des risques connexes. Le plafonnement des frais de remboursement anticipé à 0.5-2.5 % suivant le type et l'échéance du prêt⁴, tel qu'il est prévu par la loi récemment adoptée (qui doit entrer en vigueur en mars 2010), correspond à un seuil sensiblement plus élevé que celui de 1 % initialement proposé pour les crédits hypothécaires⁵. Il s'agit néanmoins d'une mesure judicieuse, puisqu'elle devrait stimuler la concurrence en permettant des refinancements à des conditions plus favorables, tout en laissant aux banques d'amples marges de manœuvre pour gérer les décalages d'échéances. Tout en imposant des frais élevés en cas de remboursement anticipé, la plupart des banques ne permettaient pas aux emprunteurs de rembourser leur dette dans la monnaie de départ du contrat de prêt. La plupart des ménages n'étaient certes pas en mesure d'assurer le service de leurs dettes en francs suisses, mais cela aurait pu atténuer les difficultés de remboursement de certains après la chute du forint.

La possibilité de transférer le risque a stimulé l'offre de crédit et encouragé les banques à prêter à des ménages dont les revenus réguliers étaient faibles ou nuls. Comme dans la plupart des autres pays, les banques hongroises n'ont pas intégré dans leurs stratégies les risques macroéconomiques. En réduisant au minimum le risque de crédit, en misant sur un renflouement public et en veillant à ce que les créances soient rapidement traitées en cas de défaillance, elles ont néanmoins réduit de fait leur exposition aux risques systémiques.

L'État assume une partie du risque de crédit via les mesures de renflouement

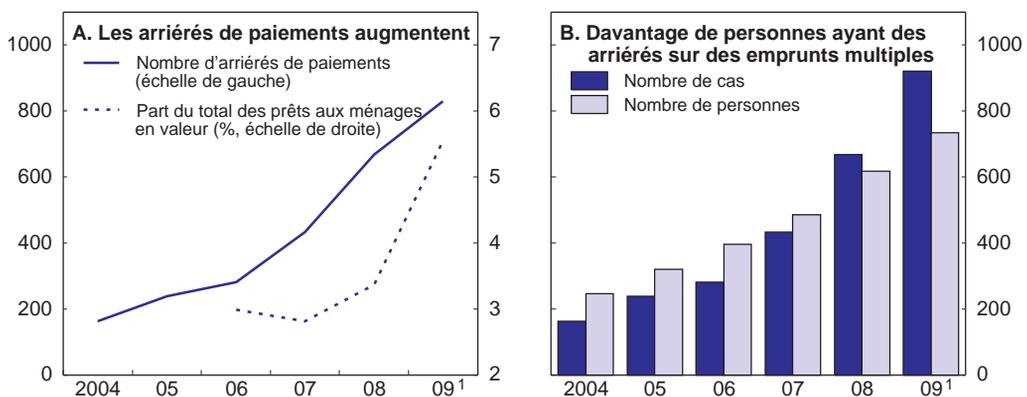
Les banques sont non seulement parvenues à minimiser la plupart des formes de risque liées aux prêts en devises, comme le risque de change et le risque de taux d'intérêt, mais elles peuvent aussi se délester désormais en partie du risque de crédit, le gouvernement ayant annoncé des mesures d'aide financière aux personnes qui connaissent des difficultés de remboursement causées par la crise. Les modalités du mécanisme de renflouement récemment approuvé représentent une prime aux excès passés, dans la mesure où peuvent en bénéficier des personnes qui affichaient initialement un ratio service de la dette/revenu pouvant aller jusqu'à 60 %. Alors que le dispositif visait initialement les personnes ayant perdu leur emploi du fait de la crise, la version finale couvre aussi celles qui connaissent des problèmes de remboursement dus à la hausse du service de leur dette. Dans la version actuelle, l'emprunteur ne peut avoir un ratio initial service de la dette/revenu supérieur à 40 %. L'État garantit la dette de ceux qui remplissent ces critères et s'engagent à rembourser mensuellement 10 000 HUF (40 euros environ) pendant deux ans, et à régler le solde pendant les huit années suivantes. Ces conditions sont apparues restrictives et le nombre de participants a été limité. En fait, la principale raison de la très faible participation au programme (218 dossiers acceptés en octobre 2009, selon l'association des banques) est le plafonnement à un bas niveau du ratio

service de la dette/revenu – 40 % au moment de l’octroi du prêt – qui conditionne l’accès au dispositif. Il a été récemment proposé d’assouplir le système en relevant le ratio à 60 %, ce qui augmenterait encore le nombre de bénéficiaires potentiels parmi les débiteurs ayant pris des risques excessifs. En outre, les banques ont leurs propres dispositifs qui concurrencent le programme de l’État.

Les banques tentent, dans la mesure du possible, d’éviter les saisies immobilières, d’abord parce que, pratiquées à grande échelle, elles feraient baisser les prix des logements et donc le produit attendu de la cession du bien saisi, ensuite parce que le client serait perdu. En outre, la réputation d’une banque serait ternie si elle se distinguait en recourant massivement à cette procédure. Le mode le plus répandu de renégociation des contrats de prêt est l’allongement de l’échéance, sachant qu’il existe une grande marge en Hongrie où elle est en moyenne relativement courte, de l’ordre de 15 ans à la fin de 2008. Les autres solutions possibles sont l’allègement des remboursements ou une suspension complète pendant une période déterminée. Sous l’effet des efforts conjugués des banques et des emprunteurs, le nombre de contrats renégociés (y compris les remboursements anticipés) a atteint à peu près 50 000 en octobre 2009, alors que celui des saisies immobilières a été inférieur à 4 000. En septembre 2009, on trouvait sur la liste du Système central d’information sur le crédit (KHR, *Központi Hitelinformációs Rendszer*)⁶ 921 889 cas d’arriérés de paiement concernant 734 535 personnes physiques, ce qui représentait près de 10 % de l’encours des prêts aux ménages ; la plupart portaient sur des crédits à la consommation (graphique 3.8, partie A). Il s’agit souvent de mise à disposition de liquidités sans garantie et de prêts personnels. Les personnes ayant plusieurs emprunts et connaissant des difficultés de remboursement ont tendance à cesser d’abord leurs paiements au titre des cartes de crédit et des prêts à la consommation, tout en continuant d’honorer leurs engagements en matière de crédit au logement. Du fait de ce comportement et de la renégociation des contrats de prêt les plus problématiques, 5,3 % seulement des crédits hypothécaires contractés par les ménages auprès des banques étaient improductifs en septembre 2009. Le fait qu’en 2008 le nombre d’arriérés ait augmenté plus rapidement que celui des personnes concernées incite à penser que la crise touche nettement plus les individus ayant contracté de multiples emprunts (graphique 3.8, partie B).

Graphique 3.8. Les arriérés de paiement sur les prêts aux ménages ont augmenté

En milliers



1. Données correspondant à fin juin dans la partie A, et à fin septembre dans la partie B.

Source : Hungarian Financial Supervisory Authority et BISZ *Központi Hitelinformációs Zrt.*

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786203061245>

La structure du marché et le degré de concentration sont variables en fonction des secteurs

La concentration est très forte sur certains segments du marché comme celui du crédit aux particuliers...

À première vue, le marché bancaire hongrois ne semble pas être concentré et, avec plus d'une demi-douzaine d'acteurs de taille similaire, sa structure laisse à penser que les conditions de concurrence sont satisfaisantes. En termes de montant des actifs, les cinq premiers acteurs contrôlent près de 60 % du marché ; le plus grand établissement bancaire détient 20 % du marché, et la part de chacun des quatre autres avoisine 10 %. Les huit principales banques sur la base du montant de leurs actifs (qualifiées de « grandes banques ») détiennent les trois quarts des actifs bancaires. Vingt autres banques se partagent les 25 % restants du marché. La valeur de l'indice de Hirschman-Herfindahl calculé pour le total des actifs est de 1 149, soit nettement inférieure au seuil de 1 800 à partir duquel un marché est considéré comme très concentré.

Toutefois, les mesures de la concentration fondées sur le total des actifs occultent les différences entre segments du marché. Ces différences sont importantes selon qu'il s'agit de prêts ou de dépôts, ou que l'on se situe sur les marchés du crédit aux particuliers ou aux entreprises ou sur leurs sous-segments. Dans le secteur des dépôts des particuliers, par exemple, le numéro un, OTP, contrôle environ 32 % du marché, en grande partie grâce à son réseau d'agences qui couvre tout le pays. Avec sa banque de crédit hypothécaire, OTP Jelzálogbank, sa part du marché des prêts hypothécaires est comparable, à plus de 30 %. OTP (lorsqu'on associe sa banque hypothécaire) est également le chef de file du marché des prêts à la consommation (plus de 10 % du total) et de la catégorie des autres prêts (plus de 20 %) qui englobe les prêts aux particuliers librement utilisables. À la différence du marché du crédit aux particuliers, celui du crédit aux entreprises apparaît moins concentré, et OTP se situe à un rang nettement inférieur du classement. Avec une part de marché largement supérieure à 10 %, CIB est le numéro un sur le segment des dépôts des entreprises, suivi par OTP, K&H, Raiffeisen, Unicredit et MKB, qui détiennent chacun un peu plus de 10 % du marché. CIB arrive également en tête sur le segment du crédit aux entreprises, avec une part de marché supérieure à 15 %, suivi de près par MKB, puis Raiffeisen et K&H avec 10 % chacun. Étant donné que les marges d'intérêt sur les prêts aux particuliers sont généralement très supérieures à celles réalisées sur les prêts aux entreprises, il n'est pas étonnant que la concentration des bénéfices soit également forte, puisque OTP réalisait 50 % des bénéfices après impôts de l'ensemble du secteur bancaire à la mi-2009.

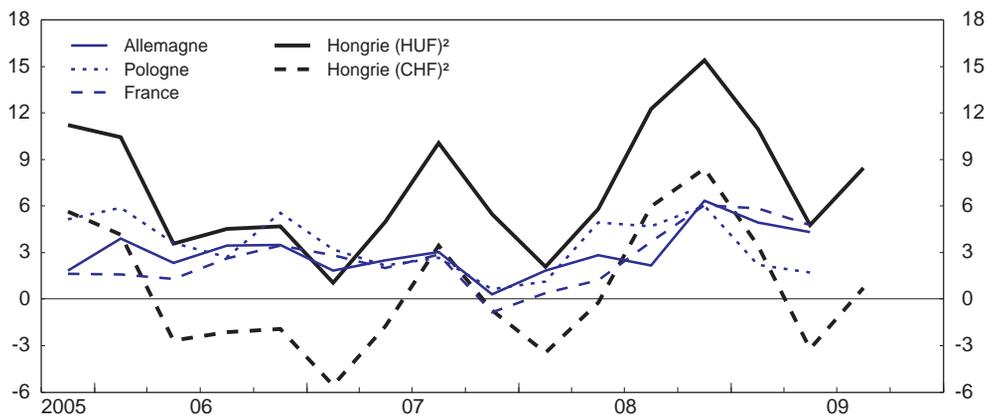
... et l'intensité de la concurrence est beaucoup plus faible sur le marché des services bancaires aux particuliers

En raison de degrés différents d'asymétrie de l'information (Diamond, 1984 ; Rajan, 1998 et Bolton et Freixas, 2000) et d'autres caractéristiques propres au marché, au premier rang desquelles la vive concurrence qui oppose les marchés intérieur et international du crédit pour le financement des grandes entreprises nationales, les marges d'intérêt qui caractérisent les marchés de gros et de détail ne sont pas les mêmes en Hongrie. Alors que les marges sur les prêts aux entreprises sont relativement faibles, celles prélevées sur les prêts aux particuliers en Hongrie sont élevées par rapport à d'autres pays, ce qui laisse à penser que la pression concurrentielle sur ce marché est faible (graphique 3.9). Les marges

prix-coûts sont une mesure plus précise de la concurrence que les ratios de concentration, dans la mesure où des facteurs autres que le nombre d'acteurs peuvent être source de concurrence, les exigences des clients par exemple. Molnár *et al.* (2007) estiment les marges prix-coûts pour divers segments du marché des particuliers et constatent que la concurrence est faible sur les marchés des prêts par découvert, des prêts non garantis pour l'achat de biens durables, des prêts personnels, ainsi que des dépôts à vue et à court terme, tandis que le marché des dépôts à long terme est plus concurrentiel. La concurrence plus vive sur le marché des dépôts à long terme n'est pas surprenante compte tenu du recul du crédit financé par des dépôts. La faible concurrence par les prix sur les marchés des particuliers se manifeste également dans la rigidité et le manque de réactivité aux taux du marché monétaire des taux d'intérêt sur les prêts à la consommation et des taux de rémunération des dépôts à court terme (Horváth *et al.*, 2004).

Graphique 3.9. Les taux d'intérêt hypothécaires sont plus élevés en Hongrie que dans d'autres pays

Taux hypothécaires représentatifs, en pourcentage¹



1. Taux nominaux corrigés par l'indice des prix à la consommation.
2. Taux moyen annualisé des charges d'emprunt assumées par les ménages au titre de leurs prêts au logement, pondérées par le montant des nouvelles transactions.

Source : EMF (2009), *Quarterly Review of European Mortgage Markets – Q2 2009*, European Mortgage Federation et MNB (2009), « Monetary and Capital Markets », *Statistical Time Series*, Magyar Nemzeti Bank, décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786203847558>

Bien qu'il n'y ait aucune preuve de collusion entre banques en vue de fixer les taux d'intérêt et les conditions d'octroi des prêts aux ménages, la concurrence par les prix reste limitée, ainsi que l'illustre l'évolution de la marge d'intérêt nette effective des banques, qui est passée de 4.2 % en 2002 à 3.7 % en 2006, puis à 2.6 % en 2008. Cette quasi-absence de concurrence par les prix et la persistance de marges d'intérêt beaucoup plus élevées que dans l'UE ont conduit l'autorité de la concurrence à engager une enquête sur le marché du crédit hypothécaire en 2005. Cette enquête n'a pas révélé de comportement abusif ou l'existence d'un pouvoir de marché, mais a conclu à la nécessité de renforcer la protection des consommateurs, d'accroître la transparence et d'améliorer l'information sur les produits, ainsi que d'indiquer les frais bancaires de façon transparente (GVH, 2005). Outre l'asymétrie de l'information plus marquée sur le marché du crédit aux particuliers, l'absence de concurrence par les prix peut, dans une large mesure, être imputée aux coûts de changement d'établissement, qui englobent des coûts directs comme les frais

d'ouverture et de clôture de compte, et des coûts indirects comme le temps requis par les procédures de changement d'établissement. Ces coûts expliquent la faible élasticité-prix des prêts aux particuliers, la faible concurrence par les prix et la persistance des bénéfices (Dermine, 2005 ; Degryse et Ongena, 2008). Les obstacles à l'entrée que constituent les coûts de mise en place des réseaux d'agences nécessaires à l'octroi de prêts aux particuliers contribuent également à ces marges plus élevées. La concurrence internationale sur le marché du crédit aux particuliers peut aussi être freinée par les différences de réglementation prudentielle, comme les conditions de remboursement, le plafonnement des quotités de financement et l'évaluation du risque de crédit (Dermine, 2005).

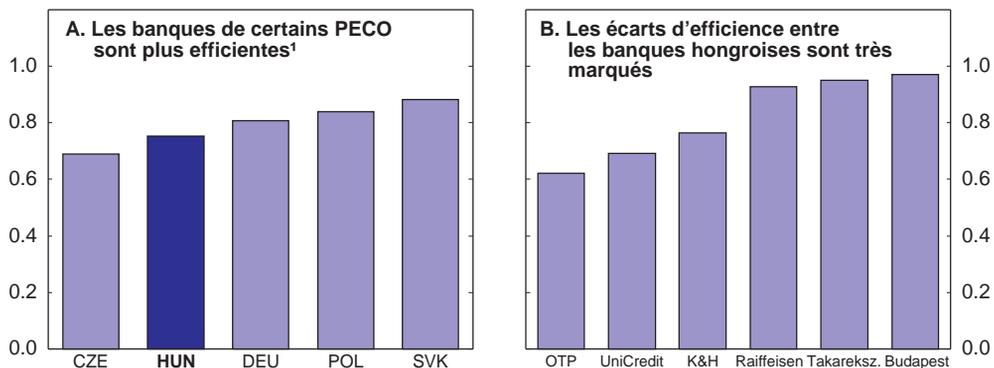
Il existe toutefois une certaine concurrence à la marge : des banques autrichiennes non établies en Hongrie accordent des prêts transfrontaliers à des taux plus favorables aux ménages vivant dans l'ouest du pays. Compte tenu des coûts d'emprunt supérieurs que subissent les banques en Hongrie en raison du risque pays plus élevé, les prêts transfrontaliers pourraient instaurer une concurrence effective sur le marché hongrois du crédit. Ces prêts sont particulièrement compétitifs sur le segment du crédit à long terme, car les coûts fixes plus élevés liés aux frais d'établissement de contrat et de traduction peuvent rendre les emprunts à court terme moins attractifs. Toutefois, les emprunteurs transfrontaliers se heurtent aussi à certains inconvénients, comme la nécessité de payer les mensualités en Autriche ou par le biais de virements bancaires coûteux, et d'effectuer ces versements en euros. Du fait de ces contraintes, cette formule convient surtout aux personnes qui travaillent en Autriche ou qui vivent à proximité de la frontière et qui perçoivent des revenus en devises. Ces contrats sont généralement conclus devant un notaire hongrois, et les créanciers ont accès aux mêmes procédures de recours que les banques ayant des filiales ou des succursales dans le pays. La proximité géographique contribue également à réduire l'asymétrie de l'information, qui peut être importante dans le secteur des prêts aux particuliers. La connaissance du marché local, qui peut atténuer l'asymétrie de l'information entre créanciers et emprunteurs, est plus importante dans le secteur du crédit aux particuliers, où l'individualisation des produits est généralement plus poussée. Malgré l'écart de taux d'intérêt inexploité, la part des prêts transfrontaliers aux ménages reste faible, puisqu'elle est inférieure à de 1 % de l'encours de crédits.

Une concurrence renforcée, notamment sur le marché du crédit aux particuliers, accroîtrait l'efficacité du marché sans nécessairement menacer sa stabilité. Contrairement à une idée très répandue, il n'existe pas de données empiriques indiquant l'existence d'une corrélation entre concurrence et stabilité dans le secteur bancaire. Des études empiriques, comme Beck *et al.* (2003), révèlent qu'une concentration plus forte est positivement associée à la probabilité de crise bancaire, tandis que les restrictions à l'entrée y sont négativement associées. Toutefois, ces résultats peuvent simplement montrer que la concentration n'est pas forcément la meilleure mesure de la concurrence. Claessens (2009) confirme que les mesures de la concurrence fondées sur la structure du marché ne sont pas nécessairement les meilleures, bien qu'elles soient largement utilisées dans les ouvrages consacrés à la question. Après un examen des travaux publiés en la matière, Claessens (2009) conclut que la concurrence a abaissé les coûts de l'intermédiation financière, stimulé la différenciation des produits et renforcé la stabilité. La concurrence est favorisée par les mesures visant à accroître l'ouverture des marchés et à les rendre plus contestables, et par l'internationalisation des services financiers.

Les banques ne sont pas très efficaces

Une méthode fréquemment employée pour comparer l'efficacité des banques entre plusieurs pays consiste à estimer une frontière d'efficacité, puis à calculer la distance de cette frontière. Conformément à la méthodologie élaborée par Holló et Nagy (2006), ces analyses montrent que l'efficacité des banques hongroises s'est certes accrue au cours des dernières années, mais que la Hongrie reste à la traîne non seulement de certains des pays les plus performants, comme l'Allemagne et les Pays-Bas, mais aussi d'autres pays d'Europe centrale et orientale (PECO), comme la Pologne ou la République slovaque (graphique 3.10, partie A). Molnár et al. (2010) fournissent des précisions sur les estimations et la méthodologie. Pour calculer l'efficacité, on commence par estimer une fonction de coût qui, par convention, revêt la forme flexible de Fourier (voir l'annexe 3.A1). L'approche de l'intermédiation est appliquée dans les analyses, c'est-à-dire que l'on cherche surtout à déterminer avec quelle efficacité les banques convertissent les dépôts et autres fonds empruntés – en utilisant également le travail et le capital comme intrants et en tenant compte du coût des intrants – en prêts, autres actifs productifs et revenus ne provenant pas d'intérêts.

Graphique 3.10. **Scores d'efficacité des banques**
Distance de la frontière d'efficacité (frontière = 1), moyenne 2004-08



1. PECO : pays d'Europe centrale et orientale.

Source : Estimations de l'OCDE réalisées à partir de la base de données Bankscope et de Holló, D. et M. Nagy (2006), « Bank Efficiency in the Enlarged European Union », MNB Working Papers, n° 2006/3, Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786224201488>

La position relative des banques hongroises s'est nettement améliorée entre 2004 et 2008 par rapport à la période 1999-2003 telle qu'indiquée dans Holló et Nagy (2006). Cette évolution peut être associée à l'essor du crédit en Hongrie durant les années qui ont précédé la crise, qui a permis aux banques d'accroître leur production, essentiellement sous la forme de prêts et de revenus ne provenant pas d'intérêts. On constate de grandes disparités d'efficacité entre établissements bancaires en Hongrie (graphique 3.10, partie B), qui ne tiennent pas forcément à leur structure capitalistique.

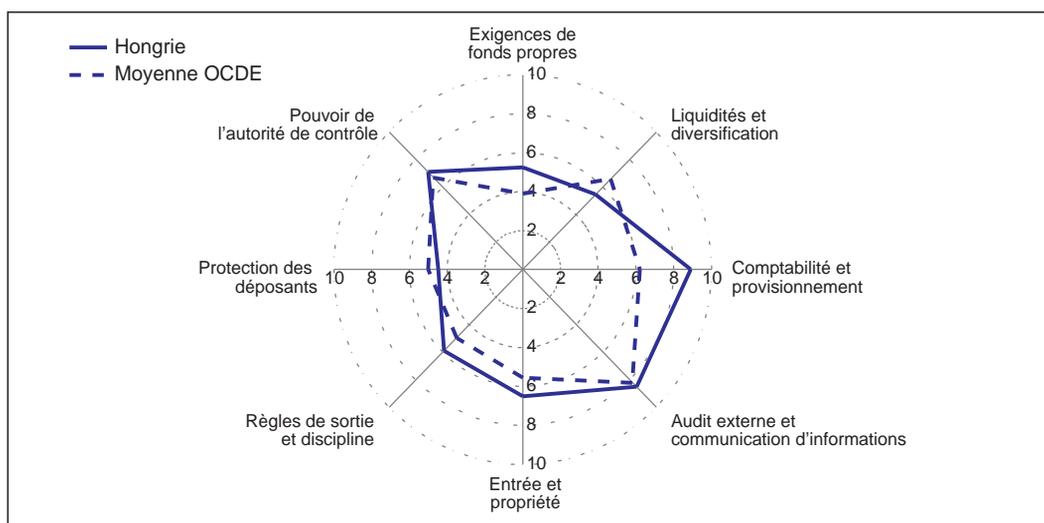
La réglementation prudentielle est plus rigoureuse que la moyenne des pays de l'OCDE dans certains secteurs

Les indicateurs employés à l'échelle internationale ne permettent pas de mettre en évidence les défaillances éventuelles de la réglementation prudentielle, car les principaux problèmes qui existent dans le système prudentiel hongrois ne relèvent pas des domaines

couverts par ces indicateurs. Ainsi, les indicateurs de réglementation prudentielle récemment élaborés par l'OCDE suggèrent que, dans la plupart des domaines, la réglementation est au moins aussi sévère que la moyenne des pays de l'OCDE, et comporte des obligations particulièrement draconiennes en matière de comptabilité et de provisionnement (graphique 3.11). En outre, la Hongrie ne fait partie des pays ayant la réglementation la moins restrictive dans aucun des huit domaines couverts par l'indicateur. S'agissant du pouvoir de l'autorité de contrôle, la Hongrie se situe dans la moyenne de la zone OCDE, mais dans ce domaine, l'ingérence politique est forte, et les inspections sur place sont rares faute de personnel expérimenté pour les réaliser.

Graphique 3.11. La réglementation prudentielle est efficace dans la plupart des domaines

Efficacité de la réglementation axée sur la stabilité financière¹



1. Score variant sur une échelle de 0 à 10 (d'autant plus élevé que la réglementation est efficace du point de vue prudentiel). Ce graphique correspond à la réglementation en vigueur en 2006-07 ; compte tenu des récentes modifications apportées aux règles de protection des déposants en Hongrie, celle-ci afficherait aujourd'hui un score plus élevé que la moyenne de l'OCDE dans ce domaine.

Source : Ahrend, R., J. Arnold et F. Murtin (2009), « Prudential Regulation and Competition in Financial Markets », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 735.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786233223654>

Le seul domaine dans lequel la Hongrie est légèrement en deçà de la moyenne des pays de l'OCDE est celui des normes de liquidité et de diversification, dans lequel certaines restrictions à la concentration sectorielle des prêts bancaires pourraient contribuer à la diversification des risques. De surcroît, on pourrait corriger le déséquilibre entre les monnaies de libellé des actifs et passifs des banques en autorisant les banques à conserver des réserves en devises ou des instruments libellés en devise, comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE. La présence d'avoirs en devises au bilan contribuerait aussi à éviter les problèmes de liquidité en devises. En Hongrie, cette possibilité n'existait pas, et rien n'avait été fait pour dissuader les banques d'accorder des prêts en devises jusqu'à une date récente (comme indiqué dans la partie consacrée à la limitation des risques pris par les emprunteurs).

Refondre les approches réglementaires

Un des principaux enseignements de la crise est la nécessité de repenser l'approche du crédit aux particuliers, en associant une meilleure protection des emprunteurs à une réglementation plus stricte des créanciers. Il convient de trouver le juste équilibre de part et d'autre, car ni une surprotection des ménages, ni une réglementation excessive des banques ne sont souhaitables. Le premier scénario peut générer un aléa moral et gonfler les rangs des « emprunteurs à risque », tandis que le second pourrait entraver le bon fonctionnement du système financier et, partant, de l'ensemble de l'économie. En outre, pour limiter le recours à l'argent des contribuables, il faudrait que les agents économiques soient tenus d'assumer les risques qu'ils prennent. Ainsi, les sommes que les ménages peuvent emprunter devraient être fonction de leur capacité de remboursement, et les banques devraient assumer une partie des risques induits par les prêts en devises, perçus comme plus risqués et susceptibles de menacer la stabilité financière si leur utilisation s'étend. Il est également essentiel de mettre un frein aux pratiques qui aggravent l'incertitude et qui alourdissent inutilement les coûts d'emprunt, comme la modification unilatérale des contrats de prêt par les banques.

La demande non satisfaite de prêts hypothécaires a amené les ménages à prendre des risques excessifs

En l'espace d'une décennie environ, plus des trois quarts des ménages hongrois sont devenus propriétaires de leur logement⁷. Avec l'apparition des prêts en devises en 2003, les emprunteurs ont opté massivement pour ces supports, visiblement convaincus qu'ils étaient sans risque – un phénomène qualifié de « cascade d'informations » par Bikhchandani *et al.* (1992), suivant lequel un individu laisse les décisions des autres l'emporter sur son propre jugement. De nombreuses personnes n'ont pas perçu le risque, ou n'en ont pas tenu compte, misant sur l'intervention de l'État en cas d'incapacité à rembourser leur dette. La prise de conscience des risques s'est nettement renforcée en 2008-09, lorsque les emprunteurs ont vu la monnaie nationale se déprécier et donc leurs mensualités monter en flèche. Récemment encore, l'offre de produits d'assurance hypothécaire était insuffisante pour permettre aux ménages de se prémunir contre d'autres risques potentiels comme le chômage, la maladie ou le décès. Les banques ont commencé à proposer des contrats d'assurance couvrant le risque d'insolvabilité pour cause de perte d'emploi, bien que l'assurance-vie soit largement utilisée en garantie des prêts aux ménages.

Dans la mesure où 87 % des ménages étaient propriétaires de leur logement, un nombre croissant de ces propriétaires ont commencé à utiliser leur patrimoine immobilier d'habitation à des fins de consommation. Il est difficile de se procurer des données concernant les prélèvements sur le patrimoine immobilier, mais l'encours considérable de prêts hypothécaires utilisés à des fins autres que le financement d'un logement, dits prêts hypothécaires à usage libre – près de 50 % à la fin de 2008, d'après l'Office central de statistique hongrois (*Központi Statisztikai Hivatal*) – laisse à penser que le patrimoine immobilier a probablement joué un grand rôle dans l'essor de la consommation ces dernières années. De fait, à la différence du début des années 2000, où la plupart des nouveaux prêts étaient souscrits pour financer une acquisition immobilière, durant les années qui ont précédé la crise mondiale, les nouveaux prêts à la consommation (le plus souvent adossés à des hypothèques) l'emportaient sur les nouveaux prêts immobiliers. Une partie de ces prêts à usage libre a probablement servi à financer des investissements.

L'incapacité de rembourser des prêts hypothécaires à usage libre entraîne non seulement une perte de patrimoine, mais aussi la saisie du logement, sachant que la plupart de ces biens sont occupés par leur propriétaire. La multiplication des saisies pourrait donc entraîner des problèmes sociaux. Pour les éviter, une politique de rachat par les collectivités locales des biens saisis en vue de les mettre en location a été engagée.

Des consommateurs ayant un faible niveau de connaissances financières sont devenus emprunteurs

La forte expansion du crédit et l'assouplissement des conditions de prêt durant la deuxième moitié des années 2000 ont largement contribué à l'augmentation de la catégorie des « emprunteurs à risque », qui n'auraient pas emprunté en l'absence de cette conjonction de circonstances. Pour contourner le problème de la faible capacité de remboursement de ces emprunteurs, les banques ont conçu des formules de prêt novatrices, dans lesquelles le montant des mensualités est minime les premières années, avant d'augmenter considérablement (sur le modèle du crédit hypothécaire à taux révisable existant dans d'autres pays). Dans certains cas, les emprunteurs ne payaient que les intérêts les premières années avant de commencer à rembourser le principal. Des personnes ayant un faible niveau de connaissances financières se sont laissées facilement convaincre de souscrire de tels prêts dès lors qu'elles pouvaient assumer les mensualités au départ. Concernant le risque de change, l'information se limitait souvent à l'évolution passée de la monnaie de libellé du prêt, sans simulation (jusqu'à ce que la crise éclate) destinée à déterminer la capacité des emprunteurs de supporter une évolution défavorable. Des anticipations exagérément optimistes d'entrée rapide dans la zone euro, alimentées par les responsables politiques et les organismes publics, ont réduit la perception du risque de change ; en outre, l'euro a été moins volatil que le forint face au franc suisse. De même, les ménages n'ont pas compris que les taux d'intérêt pouvaient tout aussi bien s'orienter à la hausse, car ils ont là encore fondé leurs attentes sur des données historiques. Ils ont donc accepté l'ensemble des frais et commissions qui leur étaient facturés dans le cadre du remboursement de leur prêt, sans s'interroger sur leur caractère raisonnable.

La prise de risques excessifs de la part des ménages n'est pas seulement une question de connaissances financières, mais aussi d'aléa moral. Certains emprunteurs se savaient incapables de rembourser leur dette sur le long terme, mais n'en ont pas moins souscrit des prêts au logement et à la consommation. En général, ils ne possédaient pas d'autres actifs et s'en remettaient à l'État pour prendre le relais en cas d'insolvabilité, en comptant sur l'application du droit au logement. Des ratios d'endettement exagérément élevés au départ peuvent être une indication claire d'une prise de risques excessifs, et ne doivent donc pas être récompensés par des mesures de renflouement.

La prolifération des agents bancaires dans tous les segments de la société a largement contribué à l'augmentation de la catégorie des emprunteurs à risque. En Hongrie, il existait deux types d'agents : ceux qui se contentaient d'appâter les clients et qui n'avaient pas besoin de qualification ou d'autorisation préalable jusqu'en décembre 2009, et ceux qui étaient autorisés à agir pour le compte d'une banque et détenteurs d'une licence. Les agents de la seconde catégorie sont désormais tenus de se faire enregistrer auprès de l'autorité de surveillance. Même si les agents pouvaient travailler pour plusieurs banques qui les rémunéraient (sans devoir pour autant informer le client du montant de leur rémunération ou même du fait qu'ils percevaient une commission), ils étaient incités à

vendre au client le prêt le moins favorable, c'est-à-dire celui au montant le plus élevé. Selon des données empiriques, compte tenu de la saturation du marché des prêts immobiliers, les agents dirigeaient le même client vers une banque pour financer son achat immobilier, puis vers une autre banque pour le refinancer quelques mois plus tard. Le travail d'agent était très lucratif et peu réglementé. En moyenne, la rémunération de l'agent qui procurait un nouveau client à la banque était de 2.5 % du prêt souscrit par le client. À la mi-2009, les banques avaient pratiquement cessé de faire appel à des agents. Cette décision accroîtra leurs bénéfices, car elles économiseront sur les commissions versées aux agents, et les pressions concurrentielles ne sont pas suffisantes pour contraindre les banques à utiliser ces économies pour proposer des crédits moins chers (voir plus haut pour obtenir de plus amples informations concernant les pressions concurrentielles sur le marché bancaire). L'autre raison qui a incité les banques à se passer d'agents était que les prêts octroyés par leur intermédiaire enregistraient généralement plus d'impayés que ceux accordés par leur réseau de succursales. Dans certaines banques, la proportion de créances improductives est deux fois plus élevée pour les crédits octroyés par l'intermédiaire d'agents indépendants que pour les prêts accordés par le réseau de succursales.

Les agents indépendants pourraient travailler pour le compte des clients au lieu de traquer les consommateurs sans culture financière et d'abuser de leur position. Ils pourraient réviser leurs pratiques et renforcer l'efficacité du marché bancaire en amenant les banques à se livrer concurrence pour attirer les clients de premier ordre. Pour que cela se produise, il faut interdire aux agents indépendants de percevoir une commission des banques (ainsi que le prévoient les nouvelles dispositions législatives adoptées en décembre 2009) et leur imposer de soumettre plusieurs offres. La présentation au client des offres de plusieurs banques permettrait de réduire les marges excessives réalisées par les banques sur les prêts au logement. La rémunération des agents devrait alors être forfaitaire afin d'éviter les contre-incitations. Les agents qui travaillent pour le compte de banques devraient être tenus de divulguer au client la nature et le montant de leur rémunération.

L'essor de la demande et la faible protection des consommateurs ont permis aux banques d'imposer des contrats de prêt abusifs

Les banques ont mis à profit les possibilités offertes par un marché non encore saturé (en Hongrie, 40 % seulement des logements sont hypothéqués) et par la demande non satisfaite de prêts aux particuliers. Au début, quelques banques seulement proposaient des prêts en devises, et les premiers venus ont engrangé de substantiels bénéfices. Même avec l'apparition de nouveaux concurrents sur le marché du crédit au logement, les marges sont restées élevées et le marché n'était pas parvenu à un stade de maturité suffisant pour stimuler la concurrence avant que la crise n'éclate. Cette situation, associée à une réglementation laxiste, a créé un environnement dans lequel les banques pouvaient imposer leurs conditions. Le refinancement de prêts par d'autres banques offrant des conditions plus favorables était rare au début de l'essor du crédit hypothécaire, mais s'est développé durant la seconde moitié des années 2000. L'effet de ce refinancement sur la concurrence a été limité en raison de l'absence de transférabilité des bonifications d'intérêts des prêts au logement. L'Office de la concurrence (GVH, *Gazdasági Versenyhivatal*) hongrois avait demandé la transférabilité de ces bonifications, et cette recommandation trouvait un soutien auprès des autorités concernées, mais à ce jour, aucune mesure n'a été prise pour la mettre en œuvre. En permettant le transfert des bonifications d'intérêts des prêts au logement entre établissements bancaires, on renforcerait la concurrence induite

par le refinancement ; par ailleurs, l'instauration d'une transférabilité des bonifications entre biens, à condition que le nouveau remplisse également les conditions nécessaires pour en bénéficier, pourrait également stimuler la mobilité sur le marché du travail.

Au-delà de la demande soutenue de prêts hypothécaires, le cadre juridique de protection du consommateur était également défaillant, laissant peu de recours aux clients confrontés à des conditions déloyales. Le droit d'une banque de modifier unilatéralement un contrat de prêt en est un exemple frappant. Bien que les conditions régissant ces modifications soient établies dans la législation, la définition large des cas justifiant une révision unilatérale des contrats de prêt par les banques restreignait les possibilités juridiques de contester des hausses soudaines des mensualités. De multiples raisons ont été invoquées pour justifier des augmentations unilatérales des frais bancaires, comme la mise en place de nouveaux systèmes informatiques, la hausse des coûts de main-d'œuvre ou d'autres dépenses d'exploitation. Ces révisions et les augmentations consécutives du service de la dette ont été tolérées jusqu'en 2006, où des enquêtes ont été lancées afin de déterminer les conditions et la fréquence de ces changements. Le Comité d'experts sur les services financiers de détail mis en place par décret du Premier ministre en 2006 recommandait de revoir le cadre juridique régissant les révisions unilatérales des contrats, dans la mesure où ces révisions génèrent un pouvoir de marché considérable (*Lakossági Pénzügyi Szolgáltatásokat Vizsgáló Szakértői Bizottság, 2006*) ; associé à des coûts de transfert élevés et à l'absence de transparence, ce pouvoir entraîne une segmentation du marché. Néanmoins, la question des modifications unilatérales des contrats n'a été traitée sérieusement que lorsque les emprunteurs ont vu leurs mensualités flamber de 60 % à 70 %, alors même que la dépréciation de la monnaie était beaucoup plus faible et que les relèvements du taux d'intérêt ne pouvaient pas non plus justifier l'ampleur de cette hausse. Compte tenu de l'absence de recours juridique, les organisations civiles de protection des consommateurs en sont venues à jouer un rôle important de conseil aux clients. Certaines de ces organisations ont conclu un moratoire sur les expulsions avec de grands établissements financiers pour le compte d'emprunteurs qui ne possèdent qu'un seul logement et dont les capacités de remboursement sont lourdement mises à mal par la crise (en cas de perte d'emploi, par exemple) ou par une révision unilatérale de contrat. Elles ont publié une liste noire d'établissements qui ont refusé de signer le moratoire.

Des pratiques de prêt abusives de la part d'établissements non bancaires

Une protection excessive des créanciers et insuffisante des emprunteurs a conduit des sociétés de financement et de crédit à proposer des prêts dans le seul but de saisir à des emprunteurs défaillants des biens à prix sacrifiés, en vue de les revendre aux prix du marché. Une saisie entraîne toujours des frais et de longues procédures qui renchérissent souvent les coûts d'emprunt. Ce n'est pas le cas en Hongrie, pays où les procédures de saisie sont parmi les plus efficaces de l'Union européenne en termes de délais et de coûts (Commission européenne, 2006). La modicité des coûts et la rapidité des procédures de saisie de biens – qui en soi sont des caractéristiques souhaitables du système juridique qui régit le crédit bancaire – ajoutées à la faible protection des emprunteurs ont incité certains établissements financiers à élaborer des stratégies de saisie. Ces établissements ciblaient les emprunteurs à risque écartés par les banques, voire des personnes inscrites sur la liste des emprunteurs défaillants et détenteurs de biens commercialisables. Ils pouvaient réaliser des bénéfices tant que les coûts de saisie étaient inférieurs à la différence entre le prix du bien saisi et le prix du marché. À la mi-2009, plusieurs milliers de personnes

avaient perdu leur logement à cause de ces contrats abusifs, qui comportent généralement une option d'achat pour le créancier en cas de défaut de paiement. Étant donné que les clients sont des emprunteurs à risque, de nombreux prêts de ce type devraient déboucher sur des défaillances. À la mi-2009, 20 % environ des prêts octroyés par des sociétés de financement et de crédit étaient non productifs (HVG, 2009) ; cela étant, selon les dernières données disponibles, ces prêts ne représentaient qu'une part relativement faible (3.7 %) du total des crédits hypothécaires en 2007. Toutefois, les bénéfices réalisés par les établissements financiers ne doivent pas reposer sur des saisies, mais sur des activités de prêt (et d'autres activités liées aux marchés de capitaux) ; par conséquent, ces établissements sont nombreux à faire aujourd'hui l'objet d'enquêtes. En l'espèce, mieux vaut prévenir que guérir, ce qui implique de réviser les contrats assortis de conditions déloyales afin de prévenir de nouvelles expulsions. En outre, il faudrait combattre ces pratiques abusives en rendant publics les noms des établissements en cause. La révision de la législation intervenue en décembre 2009 rend impossible l'intégration de clauses d'option d'achat en faveur du prêteur dans les nouveaux contrats si l'emprunteur occupe le bien immobilier hypothéqué. Néanmoins, en ce qui concerne les contrats en vigueur déjà assortis de clauses d'option d'achat, le prix d'acquisition minimum fixé à 70 % de la valeur marchande du bien ne protège guère les emprunteurs, compte tenu de l'absence d'évaluation indépendante et de registre national des biens immobiliers.

Protéger les emprunteurs contre les pratiques abusives et limiter leur prise de risques

Une meilleure protection des ménages face aux pratiques commerciales abusives et des règles plus strictes limitant leur prise de risques comptent parmi les principales réformes à engager afin d'étayer la stabilité des marchés de capitaux. Le renforcement du cadre juridique de protection des consommateurs, une meilleure éducation des clients et un encadrement plus rigoureux des limites d'emprunt permettraient d'éviter les renégociations coûteuses de contrats, les saisies, les expulsions et les crises sociales qui en résultent. Lorsque des modifications favorables au consommateur auront été apportées à la législation, une agence de protection des consommateurs dotée de pouvoirs adéquats pourra jouer un rôle essentiel de lutte contre les pratiques abusives comme la modification unilatérale des contrats. Les banques ne devraient pas pouvoir recourir à ces modifications pour répercuter sur l'emprunteur une hausse de leurs coûts d'exploitation. Les conditions déloyales, révisions unilatérales de contrats et autres pratiques abusives récentes rendent nécessaire une protection plus vigilante des consommateurs. Les clauses correspondantes dans les contrats de prêt devraient être proscrites ou déclarées non contraignantes ; à tout le moins, les créanciers qui abusent de leurs droits (ce que facilite le cadre juridique par son imprécision à cet égard) devraient être obligés de restructurer leurs prêts en cas de défaillance due à une modification unilatérale du contrat. Les options d'achat du bien saisi à un prix fixé par le prêteur en cas de défaut de paiement constituent une autre pratique déloyale qui devrait être interdite dans les contrats de prêt hypothécaire. Depuis l'adoption en septembre 2008 de la loi relative aux pratiques commerciales déloyales, qui est conforme à la directive de l'UE, le système juridique permet de rendre caducs les contrats (futurs) contenant des clauses déloyales. Les nouvelles règles de protection des consommateurs récemment mises en place définissent en outre la manière dont les établissements financiers doivent traiter les réclamations de leurs clients, et des modalités de règlement à l'amiable des différends.

Toutefois, la prévention est à privilégier dans tous les cas, ce qui passe par l'éducation financière et la transparence concernant les caractéristiques des produits financiers.

L'éducation des consommateurs en Hongrie est inscrite au programme de l'enseignement scolaire, mais l'accès à l'éducation à tous les stades de la vie doit être amélioré, et des programmes ciblant les groupes vulnérables comme les personnes âgées ou les moins éduqués doivent être mis en place (OCDE, 2009). Faciliter la comparaison des prix et autres caractéristiques des produits financiers est l'une des mesures à prendre à la suite de l'adoption du Code de conduite des banques. Ces pratiques renforceraient la prise de conscience des risques de la part des emprunteurs et, en diminuant le risque de solvabilité, contribueraient à accroître la stabilité financière. Parallèlement, une meilleure protection des consommateurs rendrait les emprunteurs plus exigeants, ce qui exercerait des pressions concurrentielles sur le marché du crédit et renforcerait son efficience.

Même en l'absence de pratiques commerciales abusives, les ménages peuvent prendre des risques excessifs, soit parce qu'ils ne sont pas en mesure d'évaluer l'ampleur du risque, soit parce que les seuls risques auxquels ils sont exposés sont orientés à la hausse (autrement dit, ils n'ont rien à perdre en prenant des risques excessifs). Un moyen direct de réduire ces deux types de surendettement potentiel est de lier le service de la dette au revenu de l'emprunteur, suivant un ratio déterminé par l'autorité de surveillance. Une tentative récente de la banque centrale d'encourager les banques à plafonner les mensualités à 30-40 % du salaire s'est heurtée à la vive opposition des banques. En conséquence, suivant les récentes modifications apportées à la réglementation, les banques sont tenues de fixer leurs propres limites en matière de service de la dette pour les prêts en forints. Bien qu'il soit nécessaire de limiter les remboursements mensuels afin de réduire le risque de défaillance, il pourrait être judicieux d'opérer une différenciation parmi les clients, en modulant cette limite en fonction du revenu, dont l'exactitude devrait être vérifiée au moyen des déclarations d'impôt et/ou des bulletins de salaire, par exemple. Pour tenir compte des risques de change et de l'augmentation potentielle des mensualités sous l'effet d'une dépréciation de la monnaie, il est permis d'appliquer aux prêts en devises un seuil inférieur à la limite prévue pour le service de la dette des prêts en forints et défini en proportion de cette limite, fixé à 80 % lorsque la monnaie de libellé est l'euro et à 60 % lorsqu'il s'agit d'une autre devise. Ce plafonnement de l'emprunt total priverait les banques de leurs clients qui travaillent dans l'économie souterraine ou qui perçoivent des pourboires ou d'autres revenus non déclarés, mais constituerait une mesure importante pour blanchir l'économie. Outre l'obligation existante imposée par certaines banques de contracter une assurance-vie en préalable à l'obtention d'un prêt, une assurance hypothécaire couvrant le risque de chômage ou de maladie, par exemple, pourrait être proposée afin d'atténuer le risque de crédit. En accordant des quotités de financement plus élevées aux personnes bénéficiant d'une meilleure couverture et présentant un moindre risque de défaillance, les banques pourraient accéder à des segments inexploités, comme les jeunes cadres, sans prendre de risques inconsidérés.

Réduire les risques dans le système

Les autorités pourraient limiter la prise de risques excessifs en rehaussant le coût des prêts risqués pour les établissements de crédit, via un durcissement de leurs obligations en matière de fonds propres ou de constitution de réserves, et en interdisant les pratiques commerciales qui exposent les emprunteurs à des incertitudes inutiles. En Hongrie, les prêts en devises et le ratio d'endettement élevé constituent les principales sources de risque. Dans sa proposition, la Commission européenne vise à limiter les prêts en devises en relevant les ratios de fonds propres. Des règles plus strictes en matière de fonds propres

s'appliqueraient lorsque la quotité de financement dépasse 50 %. Pour les quotités supérieures à 100 %, le montant des fonds propres des banques devrait être équivalent au total des fonds prêtés. Les quotités de financement en Hongrie sont certes bien inférieures à 100 %, mais ces exigences plus strictes en matière de fonds propres s'appliqueraient aux prêts en devises dont la quotité dépasse 50 % si cette proposition de l'UE était adoptée.

Avec un service de la dette qui, sous l'effet de l'augmentation unilatérale des frais par les banques, enregistrait une hausse plus rapide que la dépréciation du taux de change, il est devenu évident que la situation n'était plus tenable. Le Premier ministre a choisi de demander au secteur bancaire, en accord avec les autorités de tutelle, de restreindre volontairement les pratiques abusives. Le Code de conduite des banques récemment négocié avec le gouvernement et les autorités de tutelle encadre le droit des banques d'imposer des modifications unilatérales des contrats, mais leur laisse encore le champ libre dans un certain nombre de domaines (encadré 3.3). Ce Code est une version édulcorée de ce qui était supposé mettre fin à la pratique abusive des modifications unilatérales des contrats de prêt par les banques, car l'interdiction complète de ces révisions concerne uniquement les prêts à échéance de moins d'un an. Pour les prêts à plus longue échéance, les banques peuvent toujours procéder à des révisions unilatérales, mais à des conditions plus restreintes. Désormais, elles ne peuvent relever leurs frais qu'une fois par an, à concurrence de l'inflation. L'autre innovation majeure introduite par le Code est que les emprunteurs défaillants peuvent désormais disposer d'un délai de 115 jours pour vendre leur logement avant qu'il ne soit saisi. Il s'agit d'un très important changement par rapport à la situation actuelle, où les banques peuvent saisir et vendre ces logements pour une fraction de leur valeur réelle, dans la mesure où elles ne sont pas incitées à fixer un prix supérieur à la valeur du prêt correspondant.

Encadré 3.3. Le Code de conduite des banques

La signature d'un Code de conduite par treize banques, l'autorité de tutelle et le Premier ministre le 16 septembre 2009 est un jalon important. À la suite de difficultés de paiement, de renégociations de contrats et, dans une moindre mesure, de saisies et d'expulsions consécutives à la révision unilatérale des contrats par les banques, un changement des pratiques en matière d'octroi de prêts bancaires semblait inévitable. Au lieu de recourir à une réglementation directe, le gouvernement et l'autorité de tutelle ont opté pour la négociation d'un code de déontologie avec les banques représentées par l'association bancaire. En juillet, les banques ont accepté de ne pas relever leurs taux d'intérêt jusqu'à l'entrée en vigueur du Code, et les clients peuvent changer gratuitement de banque si leur établissement bancaire procède à une modification unilatérale inacceptable de leurs frais. En décembre 2009, le Code est entré en vigueur et les banques sont tenues d'indiquer à leurs clients si elles l'ont signé ou non, et de leur permettre de consulter ce document. De même, les clients seront informés par avance des variations de leurs mensualités.

Le Code couvre cinq principaux domaines : le *premier* porte sur les normes générales de prêt responsable. Le *deuxième* concerne les principes généraux à suivre avant de signer un contrat, c'est-à-dire l'information des clients. Le *troisième* définit des lignes directrices sur les modifications unilatérales des contrats pendant la durée de vie du prêt. Le *quatrième* régit la gestion des prêts problématiques, et le *cinquième* donne des instructions aux banques sur la procédure à suivre avant et pendant une saisie. Le Code énonce pour l'essentiel des principes généraux et des pratiques qui figurent déjà dans le règlement interne des banques, ou qui ont été préconisés par l'autorité de tutelle.

Grâce à l'adoption du Code, depuis décembre 2009, le processus d'octroi de prêt des banques est plus transparent et fondé sur des règles, et les révisions des frais seront plus symétriques. Les clients auront plus facilement accès aux informations sur les conditions du prêt, la procédure d'octroi de prêt obéira à des règles, et les frais facturés aux clients baisseront si les taux d'intérêt et les coûts d'exploitation des banques diminuent. Ce Code n'est pas un instrument ayant force de loi, et seuls les signataires s'engagent à le respecter et s'exposent à d'éventuelles amendes de l'autorité de tutelle en cas d'infraction. L'autorité de tutelle diffusera sur son site Internet les noms des banques qui n'ont pas adhéré au Code. Bien que les 13 plus grandes banques qui couvrent près de 90 % du marché du crédit aux ménages aient d'ores et déjà signé le Code, certains établissements sont encore réticents. Dans la pratique, cela signifie que ces banques se réservent le droit de modifier à leur gré les contrats et de procéder à la saisie directe du bien des emprunteurs défaillants. Même si les restrictions à la révision unilatérale des contrats prévues par le Code sont supposées accroître l'efficacité du marché du crédit aux ménages, les banques n'étant plus en mesure de répercuter sur les clients l'intégralité des hausses de coûts, la concurrence des banques non signataires pourrait devenir abusive si elles s'engagent dans des campagnes publicitaires intensives. À court terme, ces banques (ou sociétés de crédit) pourraient capter le marché du crédit aux ménages en menant des actions publicitaires agressives, et une fois les clients engagés sur des contrats de prêt de longue durée, modifier les conditions. La loi sur le crédit aux ménages vise à exclure cette possibilité, car elle comporte quelques-unes des principales dispositions du Code de conduite.

Du point de vue de la stabilité financière, le Code devrait aussi s'appliquer aux établissements financiers non bancaires. Il convient d'accorder une attention toute particulière aux sociétés de financement ou de crédit qui traitent avec les emprunteurs les plus à risque et qui ont en portefeuille un large volume de prêts non productifs. Les défaillances à grande échelle d'emprunteurs auprès de ces établissements peuvent faire peser une charge sur les banques commerciales, car c'est auprès d'elles que ces établissements empruntent pour financer leurs prêts. La loi sur le crédit aux ménages étend également la portée du Code de conduite aux filiales des banques, et subordonne l'octroi de la licence d'exploitation à la signature du Code.

Un registre de l'ensemble des crédits est déterminant pour accroître l'efficacité du marché du crédit immobilier

Pour évaluer le risque systémique et atténuer l'aléa moral, il est essentiel de mettre en commun les informations sur les emprunteurs. Les registres de crédit contribuent également à réduire l'asymétrie de l'information entre créanciers et emprunteurs grâce au partage de l'information (Padilla et Pagano, 1997). En outre, la mise en commun des renseignements entre agences d'évaluation du crédit peut stimuler la concurrence sur le marché bancaire et en améliorer l'efficacité. Cela dit, le partage de renseignements sur les clients réduit l'avantage concurrentiel des banques déjà présentes sur le marché, et peut donc les dissuader de fournir ces renseignements. À long terme, néanmoins, le partage de l'information est la meilleure parade contre l'antisélection. En Hongrie, il n'existe pour le moment qu'une liste négative d'emprunteurs, qui fournit des informations sur les personnes en retard de paiement d'au moins 90 jours pour un montant au moins équivalent au salaire minimum. Une liste positive de débiteurs comprenant tous les emprunteurs, quel que soit leur comportement en termes de service de la dette, renforcerait la capacité des banques d'évaluer les risques. De ce point de vue, la proposition actuelle d'établir une liste positive sur la base du volontariat est loin d'être suffisante.

L'autorité de tutelle doit faire preuve d'un plus grand sens de l'anticipation

La nouvelle approche réglementaire doit reposer sur le principe fondamental selon lequel les exigences de fonds propres et autres obligations réglementaires doivent garantir la stabilité du système dans son ensemble, et pas seulement la solvabilité des différents établissements. L'autorité de tutelle, en tant qu'entité chargée de la surveillance microprudentielle (encadré 3.4), doit faire preuve d'un plus grand sens de l'anticipation dans son évaluation des risques potentiels, tels que les risques que fait peser le comportement d'un établissement financier sur sa gestion prudente ou sur la stabilité des marchés de capitaux. En particulier, les prêts aux ménages en devises non couverts devraient être assortis d'exigences de fonds propres plus strictes, compte tenu des risques systémiques plus élevés qu'ils induisent. De fait, l'autorité de tutelle a recommandé l'application d'exigences de fonds propres supplémentaires à hauteur de 50-100 % pour les prêts libellés en yen, qui ne constituent qu'une très petite fraction du crédit aux ménages. Il n'a pas été envisagé d'adopter des règles analogues pour les prêts non couverts libellés en francs suisses. Avec l'assèchement des liquidités en francs suisses consécutif à la crise, l'importance du crédit dans cette devise a largement décliné en faveur de l'euro. Les prêts en euro devraient être moins risqués sur le long terme, surtout lorsque la Hongrie aura adopté la monnaie unique et que le risque de change aura disparu. Néanmoins, à court/moyen terme, la volatilité du taux de change constitue un risque potentiel. À défaut, l'autorité de tutelle pourrait imposer la constitution de réserves couvrant le risque de change en fonction de la quotité de financement ou du taux d'endettement. La publication des directives de l'UE devrait faciliter l'adoption de telles règles. Un autre facteur susceptible de dissuader l'autorité de tutelle d'être plus ferme à l'égard des établissements qui prennent des risques excessifs tient au fait qu'elle est tenue pour responsable des préjudices que ses mesures sont susceptibles de causer aux banques. Cette responsabilité dissuade l'autorité de tutelle d'infliger aux banques des sanctions proportionnelles à leur comportement, alors même qu'elle détient désormais le pouvoir d'imposer des amendes d'un montant dissuasif. La législation hongroise déroge à cet égard aux bonnes pratiques internationales, selon lesquelles l'autorité de tutelle ne peut être tenue pour responsable de tels préjudices.

Encadré 3.4. Réglementation et surveillance financières en Hongrie

La réglementation financière et la surveillance des banques, des établissements financiers non bancaires, des compagnies d'assurance, des maisons de titres et des organismes de retraite relèvent d'un seul et même organisme, l'Autorité de surveillance financière (PSZÁF, *Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete*) hongroise. Elle est issue de la fusion en 2000 du Conseil de surveillance des banques et des autorités nationales de surveillance des assurances et des retraites. Bien que l'autorité dispose d'une indépendance budgétaire en se finançant à partir de redevances, elle faisait partie jusqu'à une date récente du ministère des Finances. À la différence de ses homologues dans d'autres pays, elle n'est toujours pas habilitée à édicter des règles, les tentatives de lui conférer des pouvoirs de réglementation s'étant heurtées à l'opposition du Parlement. Pour pallier cette défaillance, elle formule des lignes directrices ou des recommandations. La réglementation financière hongroise est pour l'essentiel conforme aux normes de l'UE, et des ajustements sont en cours pour harmoniser les textes d'application avec les directives de l'UE.

Un consensus international se dégage quant à la nécessité d'obliger les banques à constituer des réserves en période d'expansion du marché, en vue de faire face aux contractions futures. L'expérience la plus souvent citée concernant la constitution de telles réserves est celle de l'Espagne, qui applique des règles de provisionnement dynamique. Dans le système espagnol, les exigences de provisionnement sont modulées en fonction de la croissance du crédit, augmentant en période d'expansion et diminuant en phase de récession. Néanmoins, la mise en œuvre de ce mécanisme pose des problèmes pratiques. L'un d'eux consiste à définir le montant des réserves et leurs modalités de variation. Un autre tient à l'incompatibilité entre ces mécanismes et les pratiques comptables actuelles⁸. Une fois ces obstacles surmontés, un provisionnement procyclique serait utile pour éviter aux banques de devoir se recapitaliser en cas de retournement de la conjoncture.

L'autorité de surveillance doit coopérer efficacement avec les autres organismes chargés de la stabilité financière...

La crise a mis en lumière quelques-unes des lacunes de la coopération entre institutions chargées de veiller à la stabilité financière. En Hongrie, l'autorité de réglementation financière est uniquement responsable de la surveillance microprudentielle, tandis que la banque centrale est chargée de la surveillance macroprudentielle. Le ministère des Finances est la troisième entité concernée par les problèmes de stabilité, dans la mesure où il élabore la législation qui sera examinée et votée par le Parlement. Comme de nombreux autres pays frappés par la crise, la Hongrie se caractérisait par un décalage entre les réglementations microprudentielle et macroprudentielle. L'autorité de tutelle a fait un bon travail en veillant à la solvabilité des banques, mais aurait pu être mieux préparée aux risques systémiques si elle avait coopéré plus étroitement avec la banque centrale. Dans le même ordre d'idées, la banque centrale aurait pu recommander d'agir promptement pour faire face à une vulnérabilité croissante. Pour corriger les erreurs du passé, il faut mettre en place un système d'alerte rapide plus efficace et fondé sur l'évaluation du risque systémique. Le Conseil de stabilité financière, instance plus formelle – créée en vertu des récentes modifications apportées à la loi sur l'Autorité de surveillance financière (PSZÁF, *Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete*) – qui comprend des représentants des trois institutions chargées des questions de stabilité financière, devrait s'impliquer davantage dans l'évaluation des risques macroprudentiels et la formulation de recommandations contre la prise de risques excessifs à l'avenir.

Il est également nécessaire de renforcer la coopération internationale pour prévenir les crises et mesurer le risque systémique. La mise en place d'une autorité de surveillance à l'échelle de l'UE est une avancée importante dans cette direction, compte tenu de l'imbrication des réseaux de succursales bancaires et de l'intégration poussée des marchés de capitaux. Une surveillance au niveau de l'UE contribuerait notamment à réduire les risques induits par les emprunts en devises, dans la mesure où l'on pourrait gérer le risque de change sur le plan régional, au lieu de laisser les autorités du pays d'accueil prendre des mesures réglementaires qui, en théorie, seraient superflues en cas de prêt direct de l'étranger. De récentes initiatives régionales, associant les autorités de surveillance de pays d'origine et d'accueil ainsi que certaines grandes banques internationales de la région, ont déjà permis de mettre en évidence la nature systémique des risques découlant de la prolifération des prêts en devises accordés aux ménages, et de mettre en place des mécanismes destinés à limiter leur croissance. Une autre initiative souhaitable consisterait à relier les registres nationaux de crédit, afin que les activités internationales puissent renforcer la pression concurrentielle sur les marchés intérieurs des différents pays.

... disposer de davantage de pouvoirs...

Bien que l'autorité de tutelle ait eu à sa disposition plusieurs moyens d'action, elle aurait certainement mieux réussi à limiter les prêts à risque et les pratiques abusives si elle avait eu plus de pouvoirs. Jusqu'à ce que la loi relative aux pratiques commerciales déloyales soit votée, elle n'était pas autorisée à traiter les plaintes de cette nature. Récemment encore, l'autorité de surveillance financière n'était pas non plus chargée de la protection des consommateurs, et sa principale tâche consistait à veiller à ce que le comportement des banques ne viole pas les règles en vigueur. Depuis septembre 2009, elle peut engager des enquêtes fondées sur des plaintes de consommateurs et infliger des amendes pouvant aller jusqu'à 2 milliards HUF. À la différence des autorités de tutelle pleinement autonomes qui existent dans certains pays, l'autorité hongroise ne peut pas élaborer des règles applicables à l'ensemble du secteur, et son champ de compétence se limite à encadrer les activités des banques au cas par cas et à déterminer quels sont les actifs à risque. Récemment, des dispositions législatives qui auraient conféré à l'autorité de tutelle un pouvoir de réglementation ont été rejetées au Parlement, faute d'avoir été votées par la majorité requise des deux tiers de ses membres. En termes de hiérarchie des normes juridiques, ces règles auraient été d'un rang inférieur à celles établies par le ministère des Finances, et auraient porté sur des aspects tels que l'homologation des agents, la construction des données, la gestion des liquidités, etc. De tels pouvoirs renforceraient assurément le rôle de l'autorité de tutelle, mais il faudrait veiller à l'absence de chevauchement entre ses compétences et celles de la banque centrale.

... et jouir d'une plus grande indépendance

Des amendes plus lourdes seraient sans doute plus dissuasives et une autorité de tutelle investie de pouvoirs renforcés pourrait probablement agir plus vite, mais pour qu'elle puisse fonctionner efficacement, elle doit en outre être davantage indépendante du secteur qu'elle réglemente et du gouvernement. Une plus grande indépendance à l'égard des banques est nécessaire pour éviter tout phénomène de captation réglementaire ; un moyen d'y parvenir est d'offrir des salaires compétitifs par rapport à ceux du secteur bancaire. En Hongrie, le pouvoir d'attraction du secteur bancaire est particulièrement fort, car les cadres dotés d'une solide expérience réglementaire sont peu nombreux par rapport aux autres pays. Le droit des banques de mettre l'autorité de tutelle en cause pour les préjudices induits par des mesures réglementaires incite l'autorité de tutelle à agir avec prudence. Une indépendance accrue à l'égard du gouvernement est tout aussi importante pour éviter la politisation des activités réglementaires. La transformation de l'autorité de surveillance financière en une entité indépendante du ministère des Finances et responsable devant le Parlement, et le renforcement de sa structure de gouvernance (le président de la PSZÁF étant maintenant nommé par le Président de la République) représentent des avancées bienvenues dans cette direction. La possibilité de révoquer le dirigeant de l'autorité de surveillance par un vote à la majorité simple du Parlement (concernant, par exemple, une modification de la structure de gouvernance de cette institution), et l'usage qui a été fait de cette possibilité lors des changements de gouvernement par le passé donnent à penser que le pouvoir en place influence fortement sur les activités de la PSZÁF. La difficulté de conserver les cadres supérieurs peut aussi être liée à l'incertitude qui entoure leurs perspectives de carrière à long terme, compte tenu de l'instabilité de la position du gouvernement à l'égard de l'autorité de tutelle, qui s'est notamment traduite par des réorganisations, des changements de personnel de direction et des projets de supprimer la PSZÁF en la fusionnant avec la banque centrale.

Encadré 3.5. **Recommandations à l'intention des pouvoirs publics**

Limiter la prise de risques de la part des emprunteurs

- Plafonner la part des revenus qui peut être consacrée au service de la dette, à un niveau déterminé par l'autorité de surveillance. Relever progressivement ce plafond à mesure que les revenus augmentent. Lorsqu'elles octroient des prêts, les banques doivent être tenues de vérifier les revenus de l'emprunteur, par exemple au moyen de déclarations d'impôt et/ou de bulletins de salaire.
- Afin d'atténuer les risques d'insolvabilité des ménages, élargir l'offre d'assurances hypothécaires.
- Prohiber les clauses abusives dans les contrats de crédit. À tout le moins, les créanciers qui abusent de leurs droits (ce que facilite l'imprécision du cadre juridique) devraient restructurer leurs prêts en cas de défaillance due à une modification unilatérale du contrat.
- Dissuader les établissements financiers non bancaires de se livrer à des pratiques abusives en publiant le nom de ceux qui mènent des stratégies de saisie.
- Développer l'éducation financière à tous les stades de la vie et mettre au point des programmes spécifiques à l'intention des groupes les plus vulnérables, comme les personnes âgées et les personnes ayant un faible niveau d'instruction.

Contenir les risques sur les marchés de capitaux

- Imposer aux banques des coûts plus importants lorsqu'elles accordent des prêts à risque, en les soumettant à des coefficients de fonds propres plus élevés.
- Mettre en place un provisionnement dynamique, afin que les banques disposent de réserves suffisantes en cas de fléchissement de l'activité économique.
- Renforcer davantage la protection des consommateurs, notamment le cadre juridique.
- Il faudrait surveiller de plus près la situation de liquidité en devises, et un lien pourrait être établi entre les actifs libellés en devises et les engagements dans les mêmes devises. Un moyen de renforcer ces liquidités est d'autoriser les banques à détenir une partie de leurs réserves dans ces devises ou sous la forme d'actifs libellés en devises.

Promouvoir la concurrence pour renforcer l'efficacité du marché bancaire

- Mettre sur pied un registre global du crédit, afin d'accroître l'efficacité du marché du crédit aux particuliers.
- Rendre les produits financiers plus transparents et comparables. Les conditions attachées au contrat devraient être communiquées à l'emprunteur avant la signature du contrat.
- Les agents indépendants devraient être rémunérés exclusivement par leur client et recevoir une commission fixe par type de transaction. Ils devraient être tenus de présenter plusieurs propositions aux clients. Les agents opérant pour le compte ou au nom de banques devraient être tenus d'indiquer aux emprunteurs les modalités et le montant de leur rémunération.
- Permettre le transfert des bonifications d'intérêts des prêts au logement entre biens immobiliers (à condition que le nouveau bien ouvre également droit à ces bonifications) et entre établissements bancaires.

Encadré 3.5. **Recommandations à l'intention des pouvoirs publics** (suite)**Renforcer le cadre de surveillance**

- L'autorité de tutelle devrait veiller à ce que la réglementation assure la stabilité de l'ensemble du système, et pas seulement la solvabilité de chaque établissement. Afin de mieux identifier et évaluer les risques systémiques, il faudrait renforcer la coopération avec la banque centrale et les autres institutions chargées de veiller à la stabilité financière. L'instance plus formelle que constitue le Conseil de stabilité financière devrait jouer un rôle déterminant dans la détection des risques et dans la formulation de recommandations visant à les atténuer.
- L'autorité de surveillance des marchés de capitaux ne devrait pas être tenue pour responsable des préjudices que ses mesures sont susceptibles de causer aux établissements réglementés.
- Des salaires plus attractifs, des perspectives de carrière mieux définies et une indépendance effective sont nécessaires pour conserver les agents les plus expérimentés.
- L'autorité de surveillance financière devrait être habilitée à édicter des règles.

Notes

1. Ces « crédits en devises » sont en fait accordés et remboursés en monnaie nationale, mais, comme le principal est déterminé en devises, le montant remboursé dépend du taux de change. Les remboursements successifs varient aussi en fonction des taux d'intérêt pratiqués à l'étranger, les crédits à taux fixe étant rares, sauf pour les échéances très courtes.
2. Module des statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (SRCV-UE) de 2008 relatif au surendettement et à l'exclusion financière.
3. Si la banque apporte les liquidités en devises par simple conversion au comptant, le risque de change n'est pas réduit (Mák et Páles, 2009).
4. Les frais de remboursement anticipé sont de 0.5 % pour les crédits à la consommation d'une échéance inférieure à 1 an et de 1 % lorsque leur échéance est supérieure à 1 an, de 2 % pour les prêts hypothécaires en général et de 2.5 % pour les crédits hypothécaires financés au moyen d'obligations hypothécaires, si le remboursement anticipé intervient entre deux variations de taux d'intérêt.
5. Les frais de remboursement anticipé initialement proposés étaient de 1.5 % pour les crédits hypothécaires refinancés à l'aide d'obligations hypothécaires et remboursés par anticipation entre deux variations de taux d'intérêt.
6. Seules figurent sur la liste les personnes accusant des retards de paiement de plus de 90 jours et supérieurs au salaire minimum.
7. À la mi-2009, environ 87 % des ménages hongrois étaient propriétaires de leur logement ; selon ce critère, la Hongrie se classe au quatrième rang au sein de l'Union européenne.
8. La capacité des banques d'adopter le provisionnement dynamique est limitée par la norme comptable internationale IAS 39, qui prévoit uniquement l'enregistrement des pertes subies, et non de celles qui sont escomptées (Andritzky et al., 2009).

Bibliographie

- Állami Számvevőszék (2009), *Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről* (Rapport d'audit sur l'efficacité du programme d'aides au logement), Állami Számvevőszék.
- Andritzky, J. et al. (2009), « Policies to Mitigate Procyclicality », *IMF Staff Position Note*, n° SPN/09/09, Fonds monétaire international, Washington, DC.

- Backé, P. et C. Wójcik (2007), « Credit Booms, Monetary Integration and the New Neoclassical Synthesis », *Journal of Banking and Finance*, vol. 32, n° 3, Elsevier.
- Barrell, R. et al. (2009), « Household Debt and Foreign Currency Borrowing in New Member States of the EU », *Working Paper Series*, n° 09-23, Faculté d'économie et de finance, Université de Brunel, Londres.
- Beck, T., A. Demircuc-Kunt et R.E. Levine (2003), « Bank Concentration and Crises », *NBER Working Paper*, n° 9921, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Bikhchandani, S., D. Hirshleifer et I. Welch (1992), « A Theory of Fads, Fashion, Custom, and Cultural Change in Information Cascades », *Journal of Political Economy*, vol. 100, n° 5, University of Chicago Press, Chicago.
- Bolton, P. et X. Freixas (2000), « Equity, Bonds and Bank Debt: Capital Structure and Financial Market Equilibrium under Asymmetric Information », *Journal of Political Economy*, vol. 108, n° 2, University of Chicago Press, Chicago.
- Claessens, S. (2009), « Competition in the Financial Sector: Overview of Competition Policies », *IMF Working Paper*, n° 09/45, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Commission européenne (2006), « Report of the Mortgage Funding Expert Group », DG Marché intérieur et services, Commission européenne, Bruxelles, décembre.
- Degryse, H. et S. Ongena (2008), « Competition and Regulation in the Banking Sector: A Review of the Empirical Evidence on the Sources of Bank Rents », dans A. Thakor et A. Boot (dir. pub.), *Handbook of Financial Intermediation and Banking*, Elsevier.
- Dermine, J. (2005), « European Banking Integration: Don't Put the Cart before the Horse », *INSEAD Working Papers*, n° 2005/66/FIN, INSEAD, European Institute of Business Administration.
- Diamond, D.W. (1984), « Financial Intermediation and Delegated Monitoring », *Review of Economic Studies*, vol. 51, n° 3, Blackwell Publishing.
- Égert, B., P. Backé et T. Zumer (2006), « Credit Growth in Central and Eastern Europe: New (Over)shooting Stars? », *Working Paper Series*, n° 687, Banque centrale européenne, Frankfurt am Main.
- Eichengreen, B. et R. Hausmann (1999), « Exchange Rates and Financial Fragility », *NBER Working Paper*, n° 7418, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- EMF (2008), *Hypostat 2007: A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets*, European Mortgage Federation, Bruxelles.
- GVH (2005), *Jelentés a Jelzáloghitelezés Tárgyában Folytatott Ágazati Vizsgálatról* (Rapport d'enquête sectorielle sur les prêts hypothécaires), Gazdasági Versenyhivatal, Budapest.
- Holló, D. (2009), « Risk Developments on the Retail Mortgage Loan Market », *MNB Bulletin*, Magyar Nemzeti Bank, Budapest, October.
- Holló, D. et M. Nagy (2006), « Bank Efficiency in the Enlarged European Union », *MNB Working Papers*, n° 2006/3, Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Horváth, C., J. Krekó et A. Naszódi (2004), « Interest Rate Pass-through in Hungary », *MNB Working Papers*, n° 2004/8, Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- HVG (2009), « Állókép-Jelzálogházak hitel nélkül » (Arrêt sur l'image – Sociétés de prêt hypothécaire sans crédit), *Heti Világgazdaság*, 27 août.
- Kiss, G. (2006), « Fast Credit Growth: Equilibrium Convergence or Risky Indebtedness? », *MNB Bulletin*, Magyar Nemzeti Bank, Budapest, juin.
- Lakossági Pénzügyi Szolgáltatásokat Vizsgáló Szakértői Bizottság (2006), « Javaslatok a Lakossági Bankszolgáltatások Problémáinak Kezelésére » (Recommandations pour résoudre les problèmes des services bancaires de détail), Comité d'experts des services financiers de détail consulté le 16 octobre 2009 à l'adresse suivante : http://misc.meh.hu/letoltheto/jelentes_bankbizottsag.pdf.
- Mák, I. et J. Páles (2009), « The Roles of the FX Swap Market in the Hungarian Financial System », *MNB Bulletin*, Magyar Nemzeti Bank, Budapest, mai.
- MNB (2009), *Report on Financial Stability*, Magyar Nemzeti Bank, Budapest, avril.
- Molnár, J., M. Nagy et C. Horváth (2007), « A Structural Empirical Analysis of Retail Banking Competition: the Case of Hungary », *MNB Working Papers*, n° 2007/1, Magyar Nemzeti Bank, Budapest.

- Molnár, M., D. Holló et M. Nagy (2010), « How Efficient are Banks in Hungary? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- OCDE (2009), *La promotion de l'éducation des consommateurs : Tendances, politiques et bonnes pratiques*, Éditions OCDE, Paris.
- Padilla, A.J. et M. Pagano (1997), « Endogenous Communication among Lenders and Entrepreneurial Incentives », *Review of Financial Studies*, vol. 10, n° 1, Society for Financial Studies, Oxford University Press.
- Rajan, R.G. (1998), « The Past and Future of Commercial Banking Viewed through an Incomplete Contract Lens », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 30, n° 3, Blackwell Publishing.
- Rosenberg, C.B. et M. Tírpák (2008), « Determinants of Foreign Currency Borrowing in the New Member States of the EU », *IMF Working Paper*, n° 2008/173, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Zumer, T., B. Égert et P. Backé (2009), « Credit Developments in CEE: From Boom to Bust or Back to Balance? », *Journal of Money and Banking (Bančni Vestnik)*, vol. 58, n° 11, The Bank Association of Slovenia – Economic Interest Grouping, Ljubljana.

ANNEXE 3.A1

Estimation de l'efficience des banques

Pour mesurer l'efficience des banques, on pose tout d'abord l'hypothèse d'un certain lien entre coûts d'exploitation, prix des intrants et quantités produites. La fonction de coût a la forme suivante :

$$\ln TC_i = C(y_i, w_i; \beta) + \mu_i \quad [1]$$

où TC_i désigne le coût total de la banque i , y_i la production sous forme logarithmique, w_i les prix des intrants sous forme logarithmique et β le vecteur paramétrique inconnu à estimer. Contrairement à beaucoup d'autres évaluations de l'efficience, qui sont fondées sur la forme fonctionnelle translog, l'analyse présentée ici repose sur la forme fonctionnelle flexible de Fourier. Comme l'ont souligné McAllister et McManus (1993), le principal inconvénient de la forme fonctionnelle translog tient au fait que la forte hétérogénéité des échantillons peut provoquer un biais de type White. En outre, la multicollinéarité entre variables indépendantes limite la précision des estimations de paramètres. À l'inverse, la forme flexible de Fourier permet d'opérer un ajustement pour tenir compte des distorsions induites par l'hétérogénéité. L'équation estimée afin de calculer des scores d'efficience est la suivante :

$$\begin{aligned} \ln TC = & \beta_o + \sum_m \alpha_m y_m + \sum_n \beta_n w_n + \frac{1}{2} \sum_m \sum_p \alpha_{mp} y_m y_p + \frac{1}{2} \sum_n \sum_r \beta_{nr} w_n w_r \\ & + \sum_n \sum_m \gamma_{nm} w_n y_m + \sum_m [\delta_m \cos z_m + \theta_m \sin z_m] + \sum_m \sum_p [\delta_{mp} \cos(z_m + z_p) + \theta_{mp} \sin(z_m + z_p)] + \varepsilon \end{aligned} \quad [2]$$

où TC désigne le coût total, y_m la production d'ordre m ($m = 1,2,3$), w_n le prix des intrants d'ordre n ($n = 1,2,3$), p et r sont égaux à 1,2,3 en fonction du nombre d'extrants et d'intrants et ε est le terme d'erreur. Les indices bancaires sont agrégés dans un souci de simplicité. Trois extrants (prêts, autres actifs productifs et revenus ne provenant pas d'intérêts) et trois intrants (travail, capital et fonds empruntés) font l'objet d'hypothèses. La symétrie et l'homogénéité linéaire nécessitent d'imposer les restrictions suivantes aux paramètres :

$$\alpha_{mp} = \alpha_{pm}, \beta_{nr} = \beta_{rn}, \sum_{n=1}^3 \beta_n = 1, \sum_{r=1}^3 \beta_{nr} = 0, \sum_{n=1}^3 \gamma_{nm} = 0 \quad [3]$$

L'utilisation de la forme flexible de Fourier implique de devoir mettre les données à l'échelle, comme dans Holló et Nagy (2006) :

$$z_m = 0.2\pi + (1.6\pi) \frac{y_m - y_{m,\min}}{y_{m,\max} - y_{m,\min}} \quad [4]$$

On calcule les scores d'efficacité à partir du terme d'erreur de l'équation [2] en utilisant l'approche de la frontière stochastique.

Bibliographie

- Holló, D. et M. Nagy (2006), « Bank Efficiency in the Enlarged European Union », *MNB Working Papers*, n° 2006/3, Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- McAllister, P.H. et D. McManus (1993), « Resolving the Scale Efficiency Puzzle in Banking », *Journal of Banking and Finance*, vol. 17, n° 2-3, Elsevier BV.

Chapitre 4

Renforcer la contribution de l'enseignement à la croissance

Les grandes réformes structurelles qui ont suivi la période communiste ont doté la Hongrie d'un système d'enseignement qui devrait en principe déboucher, compte tenu de nombre de ses caractéristiques, sur de bons résultats et une utilisation efficiente des ressources. De fait, en proportion du PIB, les coûts sont voisins de la moyenne de l'OCDE, tandis que les jeunes élèves obtiennent des résultats supérieurs à la moyenne dans les évaluations internationalement comparables. Mais ces performances relativement satisfaisantes se dégradent avec l'âge. Les élèves de 15 ans n'obtiennent que des résultats moyens aux épreuves du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), et la proportion d'adultes ayant fait des études supérieures, bien qu'en hausse, est encore faible. Phénomène plus préoccupant, le système scolaire ne prépare pas de façon adéquate les jeunes sortant de l'école, en particulier ceux issus de milieux défavorisés, à entrer dans le monde du travail. Encourager un plus grand nombre de familles défavorisées à préscolariser plus longtemps leurs enfants, repousser l'âge auquel les élèves doivent choisir le type d'enseignement secondaire qu'ils veulent suivre et relever le niveau de la formation professionnelle permettrait d'améliorer la situation, de même qu'un effort soutenu pour rehausser la qualité moyenne des enseignants. L'existence de fortes primes salariales pour les adultes qui ont fait des études supérieures, alors que le nombre de diplômés est relativement faible, donne à penser que l'enseignement supérieur devrait être développé et que les étudiants devraient contribuer davantage au financement de leurs études.

Introduction

Les dépenses publiques d'éducation sont un investissement dans le capital humain qui a un rendement élevé pour la société comme pour les individus. Pour la majorité des gens, l'effort consenti à titre personnel, par les parents et par l'État en matière d'éducation sera sans doute l'investissement le plus rémunérateur de toute leur vie. Mais cet investissement se caractérise aussi par une longue période de gestation. L'investissement public dans l'éducation se justifie donc non seulement par son rendement social élevé, mais aussi parce que, s'ils ne devaient compter que sur eux-mêmes, les parents ne feraient pas un effort aussi long et coûteux pour donner une éducation à leurs enfants.

Le fait que les dépenses d'éducation soient un investissement ne signifie pas pour autant qu'on ne doit pas y mettre de limite. Au contraire, il appartient aux gouvernements de s'assurer que les ressources sont utilisées de la manière la plus efficace possible et de prendre des mesures pour réformer le système si cela se traduit par une réduction des coûts et/ou une amélioration des résultats. Nous verrons ici dans quelle mesure le système éducatif hongrois utilise ses ressources financières avec efficacité et efficacie, et s'il y a lieu d'envisager des réformes. Le chapitre est organisé en deux parties : la première porte sur les résultats du système d'enseignement, la seconde sur les moyens de rendre celui-ci plus performant.

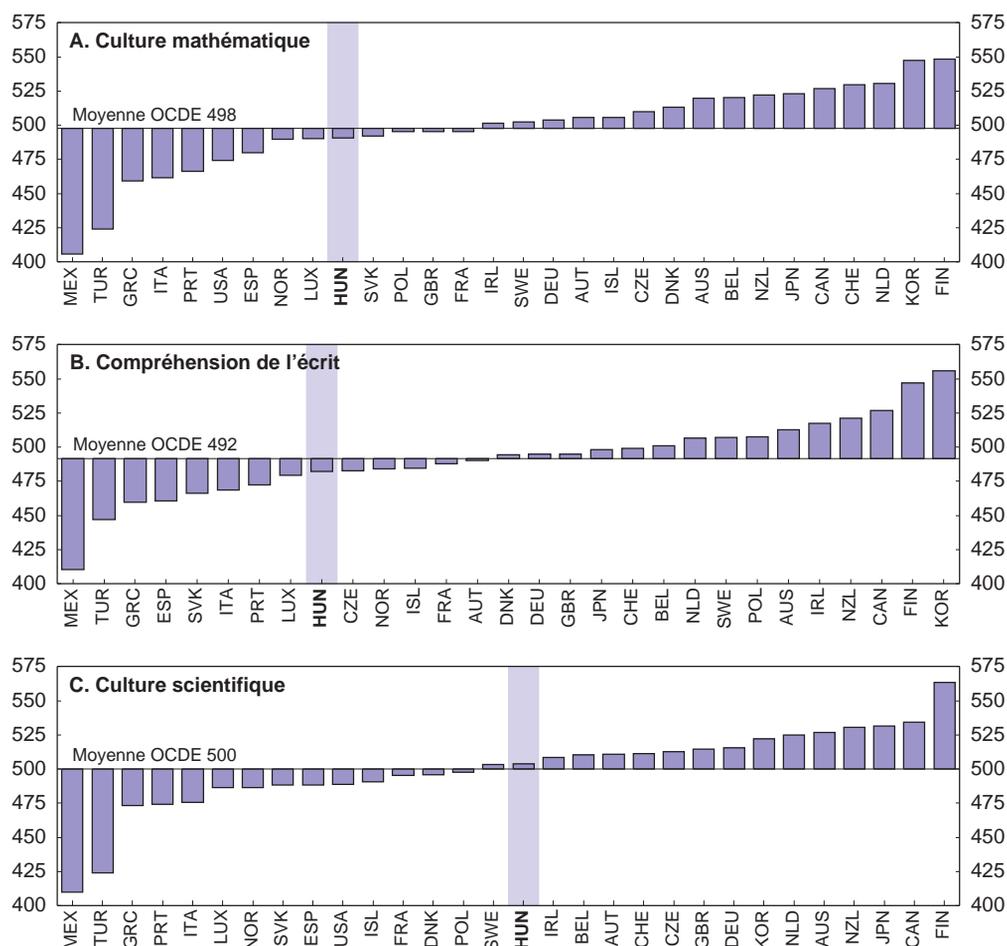
Résultats du système d'enseignement

Les jeunes élèves hongrois obtiennent de meilleurs résultats que leurs camarades plus âgés

La grande similarité des systèmes d'enseignement nationaux, aux niveaux du primaire et du premier cycle du secondaire, a permis de mettre au point des évaluations comparables à l'échelle internationale¹, dont il peut être tiré des conclusions fiables quant à l'influence de différents facteurs propres au système scolaire sur les performances des élèves. Dans le cas de la Hongrie, l'enquête du Programme de recherche en compréhension de l'écrit (PIRLS, *Progress in International Reading Literacy Study*) de 2006 classe les compétences de base des enfants de 10 ans au 9^e rang sur un total de 40 pays et régions. De même, en ce qui concerne les sciences et les mathématiques, la Hongrie se situe nettement au-dessus de la moyenne du classement fondé sur l'Enquête internationale sur les tendances en mathématiques et en sciences (TIMSS, *Trends in International Mathematics and Science Study*) de 2003. S'agissant du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE, en revanche, les résultats obtenus par les jeunes Hongrois de 15 ans pour la compréhension de l'écrit et la culture mathématique et scientifique (OCDE, 2007) se situent seulement aux alentours de la moyenne de l'OCDE (mais sont sensiblement meilleurs que ceux de certains autres pays ayant un revenu par habitant plus élevé) (graphique 4.1).

Examinés de plus près, les résultats de la Hongrie aux évaluations du PISA sont toutefois plus préoccupants. En effet, si les performances des élèves sont relativement

Graphique 4.1. Résultats de l'enquête PISA¹
Performance par rapport à la moyenne de l'OCDE, 2006



1. Programme international pour le suivi des acquis des élèves.

Source : OCDE (2007), PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786242854612>

homogènes au sein des établissements, les différences observées entre les établissements, elles, sont extrêmement marquées. Ainsi, lors du cycle PISA le plus récent (2006), la variance intra-établissement de la performance des élèves était inférieure à 40 % en Hongrie, alors que la moyenne de l'OCDE atteignait près de 70 %, la Turquie et le Mexique étant les deux seuls pays à afficher des taux encore plus bas. Par contre, la variance inter-établissements était très élevée en Hongrie, l'une des plus fortes de la zone OCDE, et pour l'essentiel imputable aux différences de milieu socio-économique et culturel des élèves. Il est intéressant de noter à cet égard que les résultats varient aussi beaucoup entre les établissements en Allemagne et dans certains autres pays d'Europe centrale où, comme en Hongrie, la répartition des élèves entre différentes filières du système scolaire – « l'orientation » – a lieu avant l'âge de 15 ans, c'est-à-dire avant l'âge auquel ont lieu les évaluations du PISA.

La plupart des adultes ont au moins achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, mais les diplômés de l'enseignement supérieur restent peu nombreux, alors que le rendement privé des études supérieures est élevé et que le nombre d'étudiants augmente

En ce qui concerne le niveau de formation de la population, la Hongrie se classe un peu au-dessus de la moyenne si l'on considère la proportion de ceux qui sont allés jusqu'à la fin des études secondaires. En 2007, environ 20 % de tous les adultes avaient un niveau de formation inférieur au 2^e cycle de l'enseignement secondaire (contre 30 % en moyenne dans la zone OCDE) et 60 % un niveau de formation au moins égal au 2^e cycle du secondaire, contre 41 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE et de l'UE. En revanche, 17 % seulement des Hongrois adultes avaient fait des études supérieures, alors que la moyenne était de 27 % pour l'OCDE (tableau 4.1).

Tableau 4.1. Niveau de formation des adultes

Population âgée de 25 à 64 ans, en pourcentage, 2007

	Inférieur au 2 ^e cycle du secondaire	2 ^e cycle du secondaire	Supérieur
Canada	13	38	48
Japon	..	59	41
Nouvelle-Zélande	28	31	41
États-Unis	12	48	40
Finlande	19	44	36
Corée	22	43	35
Norvège	21	45	34
Australie	32	34	34
Danemark	25	43	32
Belgique	32	36	32
Royaume-Uni	31	36	32
Irlande	32	35	32
Suisse	14	55	31
Suède	15	53	31
Pays-Bas	27	42	31
Islande	35	35	30
Espagne	49	22	29
Moyenne OCDE	30	44	27
France	31	42	27
Luxembourg	34	39	27
Moyenne UE19	29	46	24
Allemagne	16	60	24
Grèce	40	37	22
Pologne	14	68	19
Autriche	20	63	18
Hongrie	21	61	17
Mexique	67	18	15
République slovaque	13	73	14
République tchèque	9	77	14
Portugal	73	14	14
Italie	48	39	13
Turquie	71	18	11

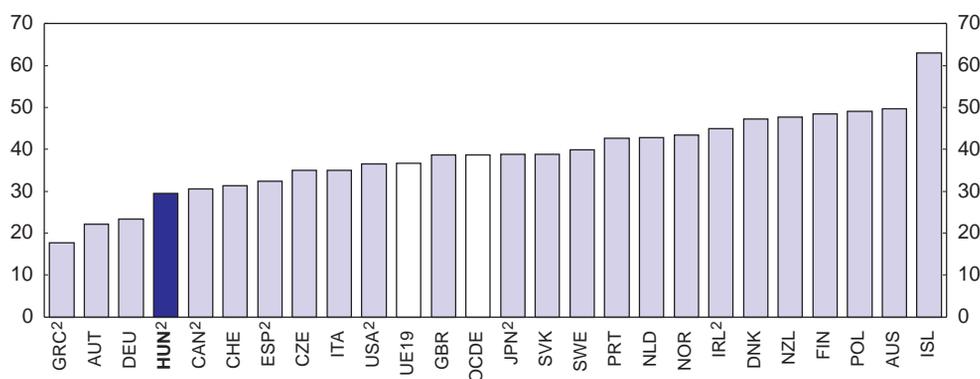
Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation 2009*.

La proportion de jeunes qui accèdent à l'enseignement supérieur est une autre mesure de la performance du système d'enseignement. Dans les économies de la connaissance, le

volume et la croissance du capital humain tendent à devenir plus importants que ceux du capital physique, et c'est généralement en allongeant ses études à temps plein que l'on perfectionne ses compétences. Dans ce contexte, même s'il lui reste encore du chemin à faire, la Hongrie a avancé à grands pas au cours des deux ou trois dernières décennies si l'on en juge par la rapidité avec laquelle la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur a augmenté dans la population adulte. Entre 1991 et 2006, les effectifs scolarisés dans l'enseignement supérieur sont passés d'à peine plus de 108 000 à 424 000 environ. Par ailleurs, les étudiants dans leur ensemble représentaient approximativement 42 % du groupe d'âge des 18-24 ans en 2009 (sachant que ce ratio tombait à 27 % si l'on tenait uniquement compte des étudiants à temps plein). Près des trois quarts des jeunes parvenus au terme de l'enseignement secondaire ont accédé à une formation de niveau supérieur, proportion alors légèrement supérieure à la moyenne de l'UE19 et à celle de l'OCDE. Le système d'enseignement supérieur est divisé entre une filière de formation largement théorique de type « A » et une filière de formation plus pratique, professionnalisante, de type « B »². Environ 70 % des élèves de l'enseignement secondaire passent le « *matura* », l'examen national qui permet d'accéder à l'enseignement supérieur de type A, soit 9 points de plus que la moyenne de l'UE19, et la plupart suivent ensuite des cursus de type A (10 % environ des diplômés de l'enseignement secondaire choisissent des formations supérieures de type B). Cependant, avec un taux de diplômés de l'ordre de 30 % dans l'enseignement supérieur de type A en 2006, la Hongrie se situait nettement en dessous de la moyenne de l'UE19 (graphique 4.2).

Graphique 4.2. Taux d'obtention de diplômes

Nombre d'étudiants ayant obtenu pour la première fois un diplôme au terme d'une formation supérieure de type A, en pourcentage, 2007¹



1. 2006 pour l'Australie et le Canada.

2. Taux bruts.

Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation 2009*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786250573143>

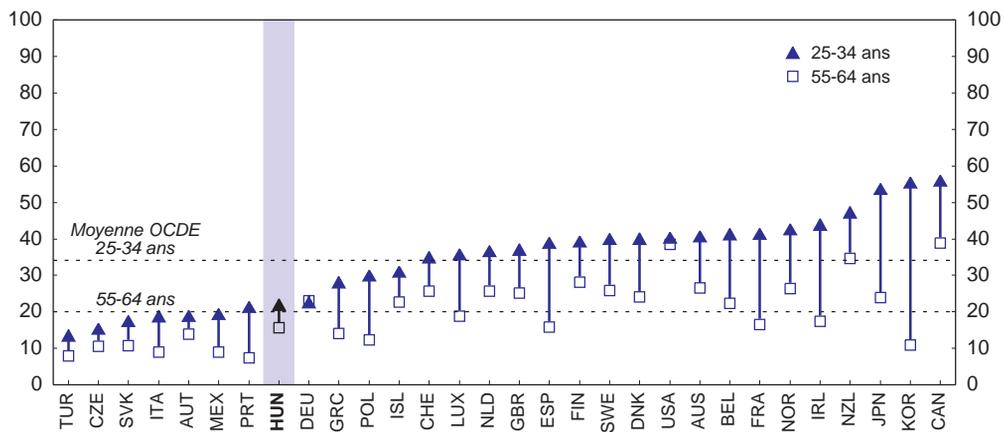
Les taux d'échec dans l'enseignement supérieur sont élevés

Les abandons en cours d'études sont donc relativement fréquents : en 2005, 45 % environ des étudiants de l'enseignement supérieur ont arrêté leurs études avant l'obtention d'un diplôme, contre 31 % en moyenne dans l'ensemble des pays de l'OCDE, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis étant les seuls à afficher des taux plus élevés (OCDE, 2009). Par conséquent, malgré la forte progression des taux de scolarisation, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les jeunes (âgés de 25 à 34 ans), qui

s'établissait à 21 % en 2006, est nettement plus faible que la moyenne de l'UE19 (30 %). Le constat vaut aussi pour la population plus âgée, quoique l'écart par rapport à la moyenne de l'OCDE soit moindre (graphique 4.3). Les raisons de ces forts taux d'échec ne sont pas tout à fait claires, mais il se peut que la perspective de salaires élevés au terme des études, ajoutée à des aides publiques assez généreuses (voir plus bas), ait attiré vers l'enseignement supérieur davantage d'étudiants que les établissements existants (qui n'ont pas encore fini de s'adapter à une série de réformes engagées au cours des dix dernières années) ne pouvaient en accueillir dans des conditions satisfaisantes. Plutôt que de chercher à réduire artificiellement les admissions, il vaudrait mieux faire en sorte que les éléments d'ordre financier qui encouragent ou découragent l'accès à l'enseignement supérieur soient appropriés et que les étudiants, une fois inscrits, soient ensuite incités à terminer rapidement leurs études (voir ci-après la section consacrée au financement de l'enseignement supérieur).

Graphique 4.3. Proportion de diplômés de l'enseignement supérieur dans la population

En pourcentage, 2007



Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation 2009*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786254634132>

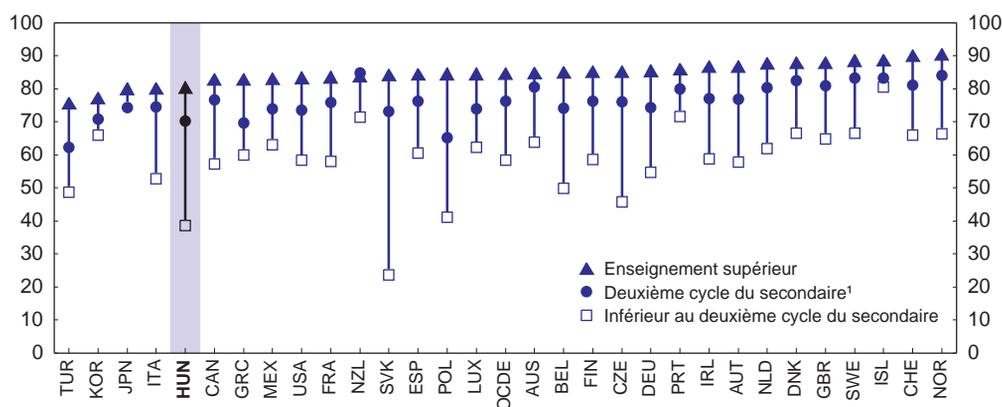
L'avantage salarial brut dont jouissent les Hongrois qui ont fait des études supérieures est très important puisqu'il se traduit, chez les adultes, par des gains plus de deux fois supérieurs à la moyenne, ce qui est beaucoup plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE. De plus, malgré la forte hausse du nombre d'étudiants, même les jeunes adultes diplômés de l'enseignement supérieur gagnent près du double du salaire moyen. D'après Oliveira Martins *et al.* (2007), la prime de salaire brute d'un diplômé de l'enseignement supérieur, par rapport au titulaire d'un diplôme de fin d'études secondaires, était d'environ 90 % en 2002, pour les hommes comme pour les femmes, soit le chiffre le plus élevé de l'échantillon de pays étudié. Cependant, avec un taux marginal d'imposition de 70 % sur les gains moyens (calculés en ajoutant l'impôt sur le revenu et les cotisations salariales de sécurité sociale et en retranchant les allocations familiales), la Hongrie était en 2008 le pays de l'OCDE qui taxait le plus lourdement les revenus du travail, même si la réforme fiscale mise en œuvre le 1^{er} juillet a sans doute déjà amélioré la situation sur ce plan. Ce large coin fiscal signifie que la prime de salaire est beaucoup plus faible en valeur nette et que le taux

de rendement interne privé de l'enseignement supérieur, estimé aux alentours de 6-7% (en 1997) par Boarini et Strauss (2007), est en fait légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE. En revanche, du fait de ces taux marginaux d'imposition très élevés, le rendement *public* de l'enseignement supérieur atteint près de 20 % (en moyenne pour les hommes et les femmes), c'est-à-dire bien plus que dans les autres pays de l'OCDE (voir OCDE, 2008a, tableau A1.5 et OCDE, 2009, graphique A8.5).

Outre le fait qu'elles permettent en principe d'obtenir des gains plus élevés, les études supérieures s'accompagnent, en Hongrie comme dans les autres pays, d'une plus forte probabilité d'emploi et d'une plus faible probabilité de chômage. Dans le groupe d'âge des 25 à 64 ans, le taux d'emploi des adultes qui n'ont pas fait d'études au-delà du primaire est d'environ 40 %. Il monte aux alentours de 70 % pour ceux qui ont terminé le secondaire et dépasse 80 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur (graphique 4.4). Comme dans d'autres anciens pays communistes, l'écart de taux d'emploi observé en Hongrie entre les personnes ayant un niveau de formation inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire et les autres est beaucoup plus grand que dans les autres pays de l'OCDE (graphique 4.4). Les difficultés rencontrées par les personnes peu instruites face à des mutations économiques d'ordre structurel expliquent probablement cette situation. De fait, parmi les personnes âgées, le taux d'emploi des diplômés de l'enseignement supérieur, à 60 %, dépasse de loin celui des travailleurs qui ont arrêté leurs études à la fin du secondaire (40 %) et surtout de ceux qui ne sont pas allés au-delà du primaire (17 %). Néanmoins, bien qu'élevés, les taux d'emploi des adultes diplômés de l'enseignement supérieur demeurent inférieurs à ceux de la plupart des autres pays et à la moyenne de l'OCDE, ce qui dénote peut-être une inadéquation entre l'offre et la demande de qualifications.

Graphique 4.4. **Taux d'emploi selon le niveau d'instruction**

En pourcentage de la population âgée de 25 à 64 ans, 2007



1. Y compris l'enseignement postsecondaire non supérieur.

Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation 2009*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786255263505>

Des réformes pour améliorer les résultats de l'enseignement scolaire

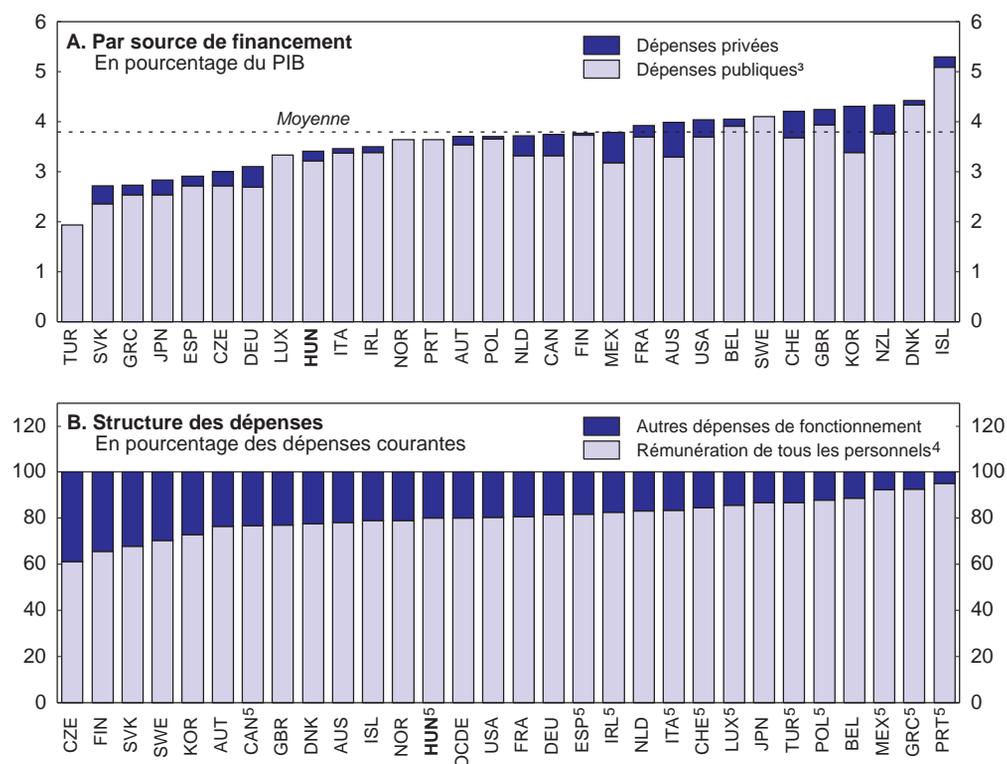
Les dépenses d'éducation pourraient être plus efficaces si l'on encourageait notamment les regroupements d'établissements

La Hongrie a consacré 3.4 % de son PIB au financement de l'enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non supérieur en 2005, soit un peu moins que la moyenne de l'OCDE (graphique 4.5, partie A), mais la part de la population d'âge scolaire, en pourcentage de la population totale, est elle aussi légèrement inférieure à la moyenne de l'OCDE. Les dépenses consacrées à l'enseignement préscolaire, qui se sont montées à 0.8 % du PIB en 2005, étaient nettement supérieures à la moyenne de l'OCDE, qui s'établissait à 0.4 % seulement, mais quand même un peu en retrait du niveau de 1 % du PIB recommandé par le Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne³. En proportion du PIB, la Hongrie dépense un peu moins que la moyenne des pays de l'OCDE et de l'UE pour l'enseignement primaire et secondaire. La quasi-totalité des fonds proviennent du secteur public et les salaires des enseignants représentent environ 80 % des dépenses, ce qui correspond à peu près à la moyenne de l'OCDE (graphique 4.5, partie B). Le niveau des dépenses par élève/étudiant, en proportion du PIB, est très proche de ce à quoi on peut s'attendre par rapport aux autres pays (graphique 4.6).

La question se pose de savoir pourquoi les résultats scolaires relativement bons des jeunes élèves tendent à se dégrader par la suite et pourquoi les performances varient tant entre les établissements. Des travaux récents de l'OCDE (Sutherland et al., 2007; Sutherland et Price, 2007; Gonand et al., 2007) s'efforcent de déterminer, au moyen d'analyses statistiques détaillées portant sur un groupe de 30 pays de l'OCDE, l'incidence de divers aspects de l'organisation scolaire sur les résultats (tels qu'ils ressortent des tests du PISA). D'après les travaux de Sutherland et al., la Hongrie se situe un peu en dessous du niveau moyen d'efficacité de l'école médiane, du point de vue tant des moyens que des résultats, sur la base des scores du PISA. Dans une étude ultérieure sur les facteurs individuels qui semblent avoir une incidence sur le niveau des résultats scolaires, Sutherland et Price, à partir d'un échantillon de quelque 5 000 établissements de pays de l'OCDE, arrivent à la conclusion que les principaux facteurs qui contribuent positivement aux performances des élèves (compte tenu des différences de milieu socio-économique) sont l'autonomie de décision des établissements⁴, l'octroi de fonds publics aux établissements indépendants, des politiques d'évaluation reposant sur le suivi des acquis des élèves et sur des comparaisons, et la qualité des enseignants (qui peuvent être moins nombreux s'ils sont plus qualifiés). À l'inverse, la petite taille des établissements, la sélection sur la base du lieu de résidence et la répartition des élèves par groupes de niveau (au sein d'un même établissement) semblent particulièrement préjudiciables à l'efficacité.

Le système scolaire hongrois est à bien des égards excellent. Le degré d'autonomie locale, en particulier, y est très poussé : ce sont les communes qui ont la responsabilité des services d'enseignement public sur leur territoire, et elles les financent à hauteur de 70 % environ au moyen d'une subvention globale versée par l'État. Depuis 2007, ce financement est calculé en fonction du nombre d'élèves par classe et de la charge d'enseignement, au lieu de dépendre simplement comme auparavant du nombre d'inscrits. Les 30 % restants proviennent des recettes locales et peuvent être affectés librement par les communes aux établissements de leur choix. Les écoles confessionnelles sont intégralement financées par l'État, sur la base des mêmes critères, et les écoles privées indépendantes (ou « fondations ») à raison de 70 % environ.

Graphique 4.5. **Dépenses consacrées à l'enseignement scolaire**¹
2006²



1. Dépenses au titre des établissements d'enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non supérieur.
2. 2005 pour le Canada et la Grèce. Dépenses publiques uniquement pour le Luxembourg, la Norvège et la Turquie dans la partie A.
3. Y compris les subventions publiques aux ménages afférentes aux établissements d'enseignement ainsi que les dépenses directes de sources internationales au titre des établissements d'enseignement.
4. Enseignants et personnel de soutien.
5. Établissements publics uniquement.

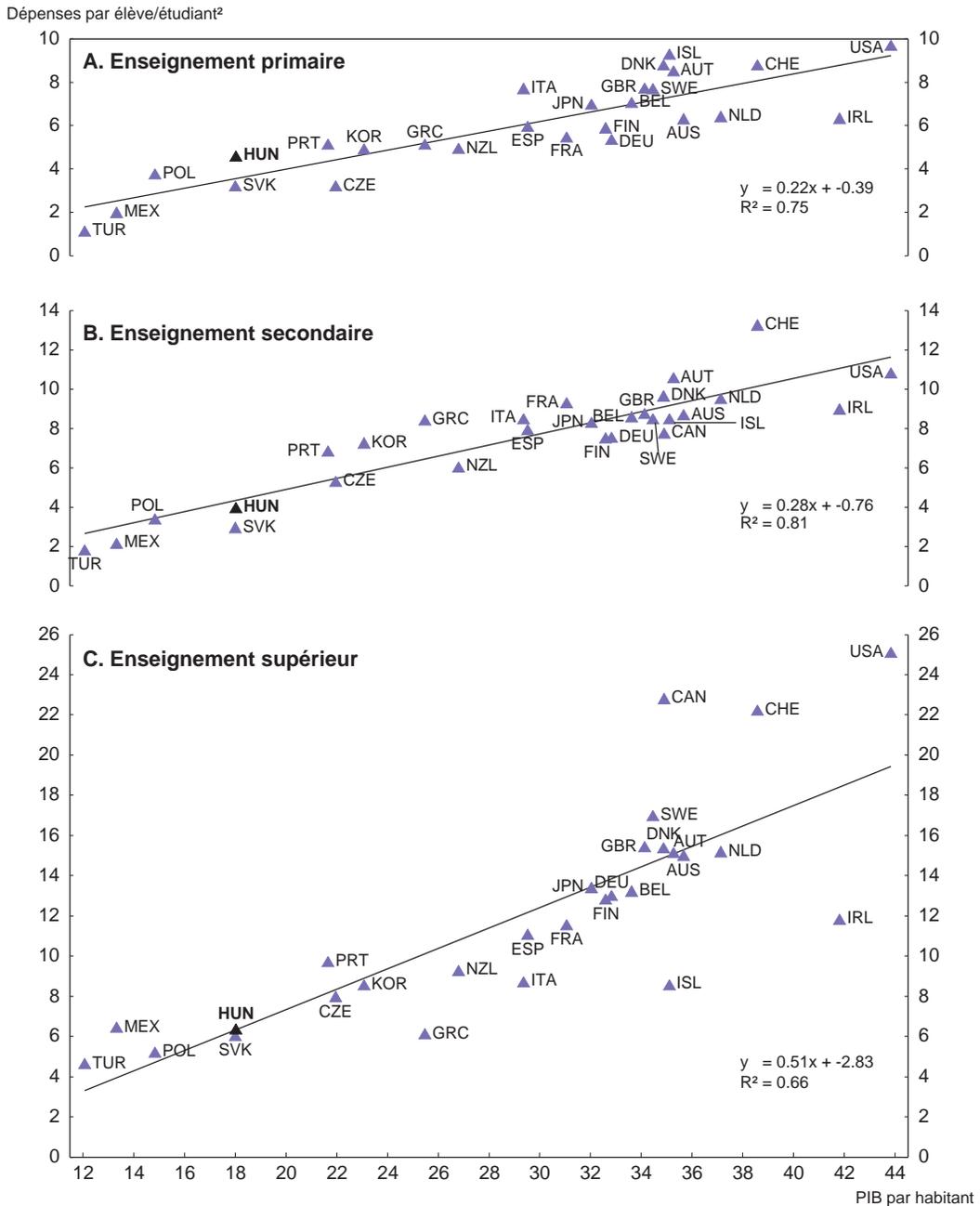
Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation 2009*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786262334558>

Le rôle de l'État se borne à fournir la majeure partie des fonds, définir le programme national d'enseignement obligatoire et les normes publiques d'enseignement, gérer les examens d'admission et de fin d'études, administrer les évaluations nationales, certifier les nouveaux enseignants, gérer la formation continue des enseignants, et veiller au respect des lois et règlements, en partie grâce à une surveillance officielle et professionnelle. Les enseignants sont recrutés directement par les chefs d'établissement, qui disposent d'une grande latitude pour répartir les ressources entre les différentes matières du programme national obligatoire et qui peuvent même, dans une mesure limitée, sélectionner leurs élèves⁵. Les établissements publics doivent toutefois donner la priorité aux enfants de leur secteur, et le système des examens d'admission est organisé par l'administration centrale, et ses règles ont été durcies. Les parents peuvent eux aussi, en principe, choisir l'école primaire où ils veulent envoyer leurs enfants, mais ils doivent tenir compte des conditions d'admission imposées par les établissements. Pour l'entrée dans le secondaire, la décision relève à la fois des élèves, de leurs parents et des établissements. En réalité, pour l'école primaire comme pour l'enseignement secondaire, les parents de milieux relativement aisés ont une plus grande liberté de choix, car ils ont les moyens

Graphique 4.6. Dépenses d'enseignement par élève/étudiant par rapport au PIB par habitant

En milliers de dollars des États-Unis, 2006¹



1. Dépenses et PIB par habitant en équivalents dollars des États-Unis convertis sur la base des parités de pouvoir d'achat. Données de 2005 pour le Canada et la Grèce.
2. Dépenses annuelles au titre des établissements d'enseignement. Établissements publics uniquement pour le Canada (dans l'enseignement supérieur), la Hongrie, l'Italie, la Pologne, le Portugal, la Suisse et la Turquie. Le primaire est inclus dans le secondaire au Canada. Pour l'enseignement supérieur, les données ne tiennent pas compte des formations supérieures de type B au Canada et des activités de recherche-développement en Turquie.

Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation 2009*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/786330787378>

d'envoyer leurs enfants dans des établissements plus éloignés de chez eux – ou de les inscrire dans des écoles privées (voir plus loin) – et de bien les préparer aux examens d'admission. Une certaine sélection liée au milieu socio-économique des élèves s'opère donc dès le niveau du primaire, et se poursuit par la suite.

Si la décentralisation des responsabilités et de la prise de décision au niveau des établissements va de pair avec de bons résultats scolaires, il y a tout de même une limite en deçà de laquelle une unité administrative territoriale n'a pas une taille suffisante pour assurer correctement certains services. À l'heure actuelle, la Hongrie compte 3 194 collectivités locales, dont 3 175 communes et 19 comtés. Plus de la moitié de ces collectivités locales comptent moins de 1 000 habitants, et 10 % moins de 200 habitants. En principe, toutes les collectivités locales sont tenues d'offrir des services d'enseignement à tous les enfants d'âge scolaire vivant sur leur territoire, lequel peut comprendre des villages et des hameaux. Il en résulte, d'une part, que certaines écoles sont de petite taille – facteur dont on sait qu'il est négativement corrélé à la réussite scolaire (Sutherland *et al.*, 2007) – et, d'autre part, que de nombreuses communes n'ont pas les compétences nécessaires pour gérer « leurs » écoles avec efficacité. Toutefois, les communes voisines ayant une population inférieure à 1 000 habitants fournissent souvent des services d'enseignement communs ; on dénombre 761 structures conjointes de ce type. Le gouvernement encourage activement les petites communes à se regrouper en associations de manière à pouvoir partager certaines installations (sauf pour les tout petits accueillis au jardin d'enfants et les deux premières années d'école primaire) et/ou de regrouper les jardins d'enfants et les écoles primaires et secondaires en une seule structure scolaire. Concrètement, cela signifie qu'il faut assurer le transport de certains enfants dans d'autres villages, ce qui entraîne une dépense supplémentaire pour les autorités locales. Les associations de communes se sont multipliées ces dernières années ; on en compte aujourd'hui plus de 500 qui gèrent au total près de 1 000 écoles, mais le mouvement semble nettement s'essouffler depuis quelque temps. De nouveaux regroupements de ce type pourraient encore avoir lieu et, dans l'intérêt d'un service d'enseignement de qualité, il serait bon que cette tendance se poursuive malgré les coûts de transport que cela implique. Dans toute la mesure du possible, ces regroupements devraient aussi faciliter la politique actuelle d'encouragement de la mixité sociale à l'école.

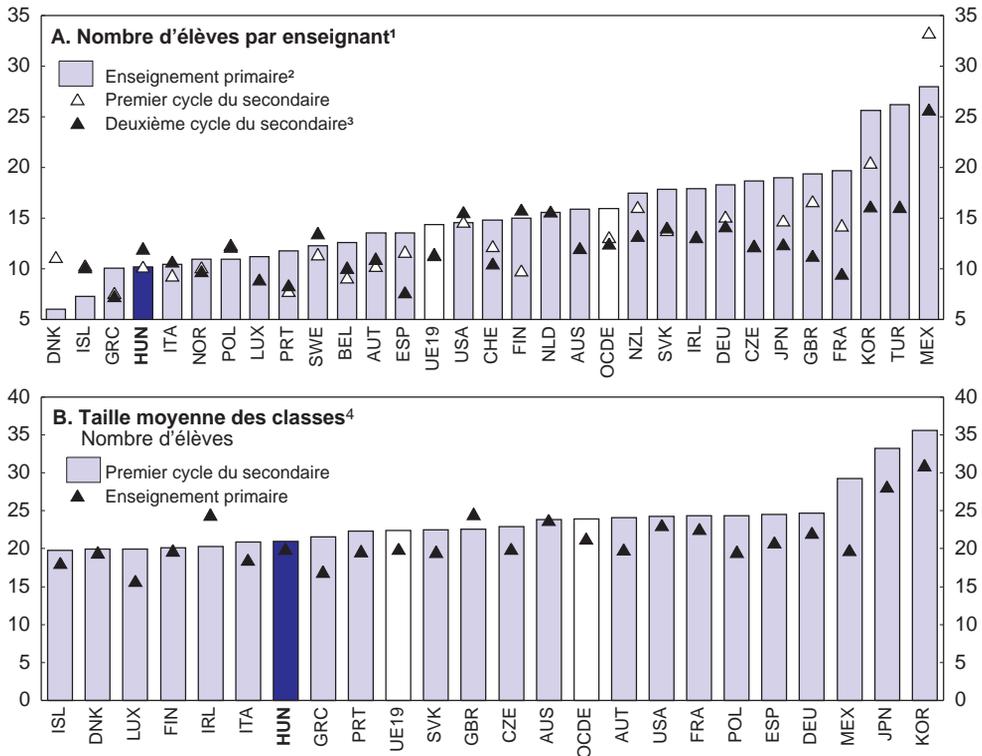
On pourrait réduire le nombre d'enseignants et augmenter le nombre d'heures de cours

Le nombre moyen d'élèves par enseignant (en équivalent temps plein) est plus faible que dans la plupart des autres pays de l'OCDE à tous les niveaux du système scolaire, alors que le nombre moyen d'élèves par classe n'est pas très différent de ce que l'on observe généralement⁶ (graphique 4.7). D'autre part, la charge de travail des enseignants hongrois est également faible par rapport aux autres pays, surtout dans le secondaire (graphique 4.8). En fait, le temps de travail légal total des enseignants est à peu près le même en Hongrie que dans d'autres pays de l'OCDE, mais il comprend moins d'heures consacrées à l'enseignement proprement dit⁷. Il convient de noter que le personnel non enseignant est très peu nombreux, ce qui signifie que les enseignants sont tenus de réaliser des tâches administratives et d'autres activités ne relevant pas de l'enseignement.

S'il est vrai que le niveau de salaire des enseignants ne correspond pas nécessairement à un niveau donné de performances⁸, force est de constater que les enseignants hongrois sont mal payés, en valeur absolue comme en valeur relative. Ils sont

Graphique 4.7. Taux d'encadrement et taille moyenne des classes

Par niveau d'enseignement, 2007



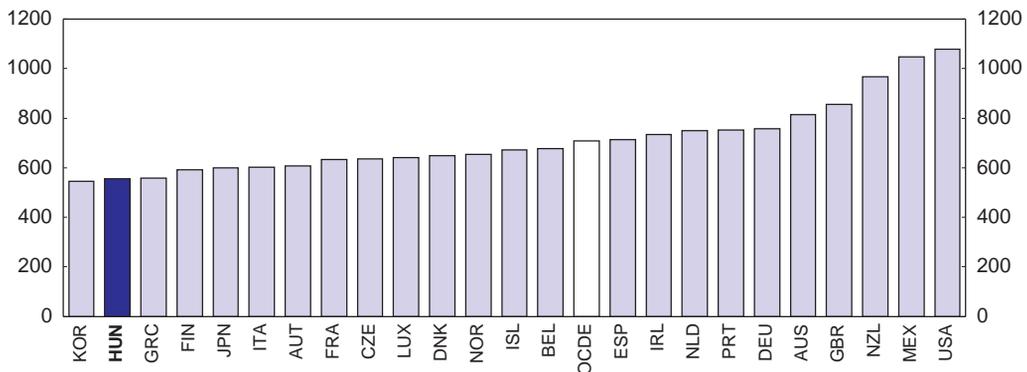
1. Calculs fondés sur des équivalents temps plein. Établissements publics uniquement pour l'Irlande (au niveau secondaire), le Luxembourg, la Norvège et la Suisse.
2. Enseignement préprimaire pour le Danemark et l'Islande.
3. Premier et deuxième cycle du secondaire pour l'Australie, l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas. Filière générale uniquement pour l'Australie, le Royaume-Uni et la Suisse.
4. Établissements publics uniquement pour l'Irlande.

Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation 2009*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/786348203413>

Graphique 4.8. Nombre d'heures d'enseignement

Par an dans le premier cycle de l'enseignement secondaire, 2007¹



1. Moyenne des communautés française et flamande pour la Belgique ; les seules données disponibles pour le Royaume-Uni concernent l'Écosse.

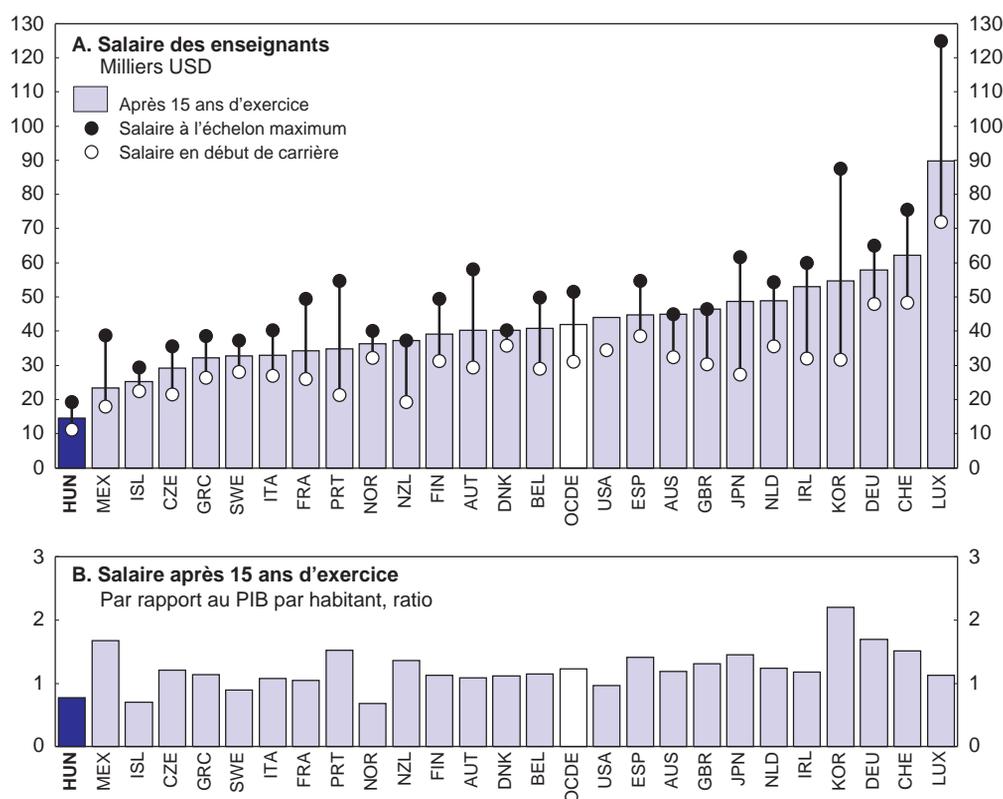
Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation 2009*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/786376425552>

beaucoup moins bien rémunérés que dans la plupart des autres pays, même si l'on tient compte du moindre niveau du PIB par habitant en Hongrie. Comme le montre le graphique 4.9, dans le premier cycle du secondaire, c'est en Hongrie que les salaires des enseignants, exprimés en dollars des États-Unis à parité de pouvoir d'achat, sont les plus bas de tous les pays de l'OCDE, malgré une forte hausse en 2002-03. Même rapportés au PIB par habitant, ils restent parmi les plus faibles de la zone OCDE (le niveau de rémunération encore plus bas des enseignants norvégiens reflète dans une certaine mesure un biais par défaut lié à l'importance du secteur pétrolier dans le PIB). D'une manière générale, la faiblesse des salaires compense celle de la charge d'enseignement, de sorte que le coût salarial par élève, au moins dans le deuxième cycle du secondaire, est proche de la moyenne de l'OCDE.

Graphique 4.9. **Salaires des enseignants selon l'ancienneté**¹

En équivalents dollars des États-Unis, 2007²



1. Salaires annuels des enseignants du premier cycle de l'enseignement secondaire (possédant la formation minimale) dans les établissements publics. Pour la Belgique et le Royaume-Uni, les chiffres sont des moyennes des données régionales disponibles.

2. Sur la base des parités de pouvoir d'achat.

Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation 2009*.

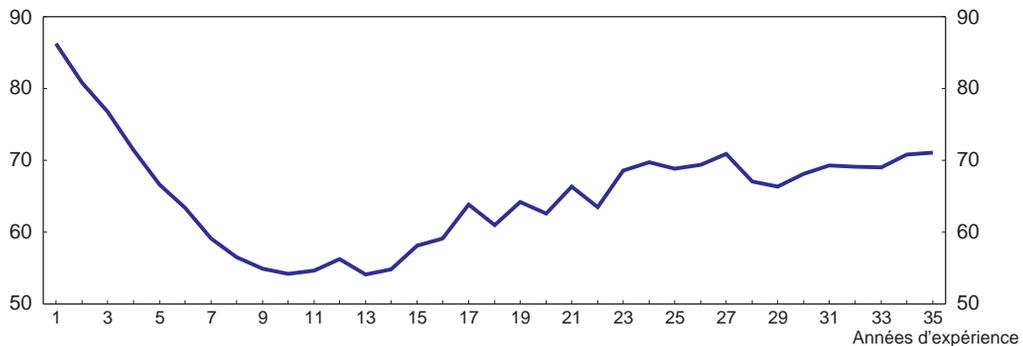
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786383455047>

Les salaires des enseignants hongrois se caractérisent non seulement par un faible niveau en début de carrière, mais aussi par un écart de plus en plus grand, à mesure que les années passent, par rapport à ceux d'autres professions. Ainsi, en début de carrière, le salaire des enseignants qualifiés représente environ 90 % de celui des autres diplômés, mais la proportion n'est plus que de 55 % environ après 10 années d'ancienneté. L'écart se

resserre par la suite, mais même après 30 ans d'ancienneté, le salaire des enseignants dépasse à peine 70 % de celui des autres diplômés (graphique 4.10). Dans les établissements publics, le salaire des enseignants est déterminé par le barème de rémunération de la fonction publique qui correspond à leur catégorie. Dans les établissements privés et les « fondations », les enseignants sont payés *grosso modo* sur la même base que dans les écoles publiques, à ceci près que les chefs d'établissement peuvent majorer leur traitement s'ils en ont les moyens. Pour les personnes compétentes et motivées qui voudraient embrasser la carrière d'enseignant, le faible niveau des salaires et de la charge d'enseignement risque d'avoir un effet dissuasif. À terme, il faudrait donc accroître la part des heures directement consacrées à l'enseignement dans le temps de travail légal total des enseignants. Les gains d'efficacité qui en résulteraient pourraient permettre de réduire leur nombre ou d'augmenter leur rémunération, voire les deux à la fois. La modification récemment apportée au calcul de la subvention de l'État (voir ci-dessus) devrait aider les communes à déterminer si elles emploient un trop grand nombre d'enseignants et à réduire celui-ci progressivement, le cas échéant. Enfin, une hausse graduelle des salaires réels (par rapport à ceux d'autres professions), qui irait de pair avec une augmentation du temps d'enseignement dans des proportions plus conformes à la moyenne de l'OCDE, pourrait attirer des personnes plus qualifiées vers la profession enseignante et contribuer à faire progresser les résultats plus vite que les coûts.

Graphique 4.10. Évolution relative des salaires des enseignants

Salaires des enseignants qualifiés en pourcentage des salaires de tous les diplômés, 2005



Source : Varga, J. (2009), « Institutional Structure and Funding in Education », dans Fazekas, K., J. Köllő et J. Varga (dir. pub.), *Green Book: For the Renewal of Public Education in Hungary*, Ecostat, Budapest.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786528455074>

Qualité des enseignants et résultats des élèves

De nombreux travaux de recherche montrent que la qualité des enseignants est le facteur le plus déterminant (après le milieu familial) des performances scolaires (OCDE, 2005a). Mesurer la qualité des enseignants n'est toutefois pas aussi facile que mesurer les résultats des élèves : dans le cas de la Hongrie, Kárpáti (2008) observe qu'il n'existe « actuellement aucun indicateur susceptible de fournir une méthode de mesure fiable et facile à utiliser », même si l'on peut considérer comme une indication le fait que les programmes de formation des enseignants attirent souvent des jeunes dont les qualifications sont inférieures à la moyenne à la sortie du système scolaire (Varga, 2007). Jusqu'à une date récente, avant que des réformes ne soient mises en œuvre, il était assez facile en effet de s'inscrire dans cette filière, où les études étaient d'ailleurs davantage

axées sur les connaissances théoriques que sur les compétences pédagogiques. Par conséquent, même si les conditions d'accès au métier d'enseignant paraissent comparables, sur le papier, à celles d'autres professions, il est probable qu'en réalité elles ne l'étaient pas tout à fait et que la qualité des nouveaux membres du corps enseignant s'en ressentait (Kárpáti, 2008). Il y avait même des étudiants qui s'orientaient vers l'enseignement non pas parce qu'ils voulaient devenir enseignants, mais simplement parce que les critères d'accès à cette formation étaient assez peu exigeants.

Les mauvais résultats d'une école ou d'un enseignant particulier ne donnent pas automatiquement lieu à une enquête ou à des sanctions. Dans le cas des enseignants, il faudrait que des performances inférieures à la moyenne, le cas échéant, déclenchent automatiquement une action corrective, par exemple sous forme de conseils et/ou d'une proposition de recyclage. À l'heure actuelle, les enseignants doivent être certifiés par les autorités nationales, une caractéristique qui, d'après les analyses de l'OCDE, serait positivement corrélée à l'utilisation efficace des ressources (Sutherland *et al.*, 2007), mais il n'existe pas d'évaluations nationales librement accessibles de la qualité des enseignants considérés individuellement. Cela dit, les chefs d'établissement évaluent régulièrement les compétences et les résultats pédagogiques de leur personnel. De leur point de vue, un bon niveau de performance améliore les perspectives de promotion et peut donner lieu au versement de primes.

Depuis les réformes engagées en 2004, les futurs enseignants doivent désormais faire trois années d'études dans leur domaine de spécialité (langues, sciences, etc.), puis deux années consacrées aux disciplines propres à l'enseignement (pédagogie, psychologie, etc.) et à des stages pratiques en milieu scolaire, pour pouvoir obtenir le diplôme de master en éducation (les premiers programmes de masters ont débuté en 2009). Ces réformes devraient permettre de relever le niveau moyen des nouveaux enseignants à l'avenir et peut-être aussi de réduire les effectifs d'une profession aujourd'hui pléthorique⁹. D'après Kárpáti (2008), cependant, les critères d'homologation des nouvelles formations ne seraient pas appliqués de façon très rigoureuse. Étant donné l'importance cruciale que revêt la qualité des enseignants pour les résultats des élèves, il conviendrait de renforcer la sélection des candidats à la profession d'enseignant et d'imposer des normes de haut niveau à l'échelle nationale¹⁰. Par ailleurs, les critères d'admission dans les instituts de formation pédagogique et les cours qui y sont dispensés devraient être évalués de manière indépendante, et cela d'autant plus que le système hongrois est décentralisé. La plupart des 33 institutions agréées (universités et collèges) sont des structures publiques, mais un nombre assez important d'établissements indépendants proposent aussi des formations à l'enseignement, en l'absence de tout système commun d'évaluation ou de contrôle à l'échelon central. Les compétences des enseignants sont normalement évaluées par le chef d'établissement. Des études effectuées par Falus (2004) et Golnhofer et Nahalka (2002), dont il est fait état dans le livre vert sur la rénovation de l'enseignement public (Fazekas *et al.*, 2009), ont montré que pour l'évaluateur, l'aspect le plus important du profil d'un enseignant était son intérêt pour le développement de la personnalité des élèves, et le moins important la volonté d'effectuer d'autres tâches connexes.

Depuis la fin des années 90, les enseignants sont tenus de participer à des activités de perfectionnement professionnel, dont certaines sont proposées par des sociétés privées plutôt que par les instituts de formation. L'OCDE (2008b) a déjà préconisé la mise en place de stricts contrôles de qualité pour tous ces programmes. Bien que la plupart des enseignants se soient déclarés satisfaits des activités de perfectionnement professionnel

auxquelles ils ont participé, peu d'entre eux ont eu le sentiment que cela les avait aidés à améliorer la qualité de leur travail (Nagy, 2004, cité dans Kárpáti, 2008).

Le système scolaire présente peu d'aspects négatifs

Le système éducatif hongrois est dépourvu de certaines caractéristiques dont la corrélation négative avec l'efficacité a été mise en évidence. Ainsi, le choix de l'école n'est pas dicté par le lieu de résidence (mais peut-on vraiment parler de choix pour les parents de milieux défavorisés qui vivent dans de petits villages ?), et les établissements scolaires jouissent d'une grande autonomie. Cependant, pour que cela débouche sur de bonnes performances et des services de qualité, il faut aussi que les établissements scolaires soient bien gérés, sinon les ressources risquent d'être gaspillées et les gaspillages difficiles à détecter. Bien que le budget des établissements scolaires soit soumis à des contrôles pour prévenir la fraude et les erreurs de gestion, cette vérification n'a pas pour objet de mesurer l'efficacité des dépenses. Les évaluations nationales des établissements permettent de vérifier les résultats, mais elles n'ont guère d'incidence sur le budget des institutions ni sur la carrière des enseignants (voir par exemple l'indicateur D6 dans OCDE, 2009).

Plus fondamentalement, c'est au chef d'établissement qu'incombe en dernier ressort la responsabilité de gérer l'établissement, c'est-à-dire de recruter et (plus rarement) de congédier les enseignants, de répartir le temps d'enseignement entre les différentes matières, d'administrer le budget et, en général, d'assumer des fonctions de « direction ». En Hongrie, les chefs d'établissement n'ont guère bénéficié par le passé de mesures de formation ou de soutien adaptées pour les aider à s'initier aux méthodes de gestion, mais des examens en cours d'emploi ont été mis en place pour les enseignants en 1997, et ceux qui ont passé ces examens avec succès ont été recrutés en priorité aux postes de chef d'établissement. Des dispositions juridiques ont également été adoptées concernant le système de formation des chefs d'établissement, et des cours de formation sont organisés depuis 1996. À compter de 2010, tous les chefs d'établissement nouvellement nommés doivent passer un examen portant non seulement sur leurs aptitudes pédagogiques, mais aussi sur leurs compétences en gestion. Comme les chefs d'établissement sont engagés sur la base de contrats à durée déterminée de cinq à dix ans, ils devront tous, à terme, faire la preuve de leurs capacités dans ces deux domaines. Ceux qui échoueront à l'examen ne pourront pas exercer les fonctions de chef d'établissement. Il serait bon que ces dispositions soient rigoureusement appliquées.

L'évaluation comparative des établissements est un autre facteur qui contribue aux bons résultats des élèves, et c'est une pratique qui a cours en Hongrie. Depuis 2003, une évaluation nationale des compétences de base en mathématiques et en lecture est réalisée pour tous les élèves au niveau de la 6^e, de la 8^e et de la 10^e années de scolarité¹¹. Les résultats de l'évaluation 2006 montrent que moins de 10 % des élèves ont obtenu les scores les plus élevés, tandis que 40 % environ se sont classés au niveau le plus bas, à savoir au niveau 1 ou en dessous (Sinka et Horn, 2006). Ces épreuves étaient autrefois supervisées par des inspecteurs indépendants dans un nombre relativement limité d'établissements et corrigées dans les écoles. Une petite partie seulement des résultats était traitée, compilée et diffusée à l'échelon central (Kertesi, 2008). Depuis 2007, les autorités scolaires réunissent et traitent au niveau central tous les tests et préparent des rapports concernant les résultats de chaque établissement. De récents décrets ministériels aident les établissements à faire analyser leurs résultats aux évaluations nationales, et à améliorer leurs performances. Les parents peuvent avoir accès aux résultats. Pour améliorer encore

la fiabilité de ces tests nationaux, il faudrait accroître progressivement la proportion d'évaluations surveillées par des inspecteurs indépendants, et pour améliorer leur utilité, il conviendrait de traiter et diffuser plus rapidement les résultats individuels des établissements, en les ajustant si possible en fonction du milieu socio-économique des élèves.

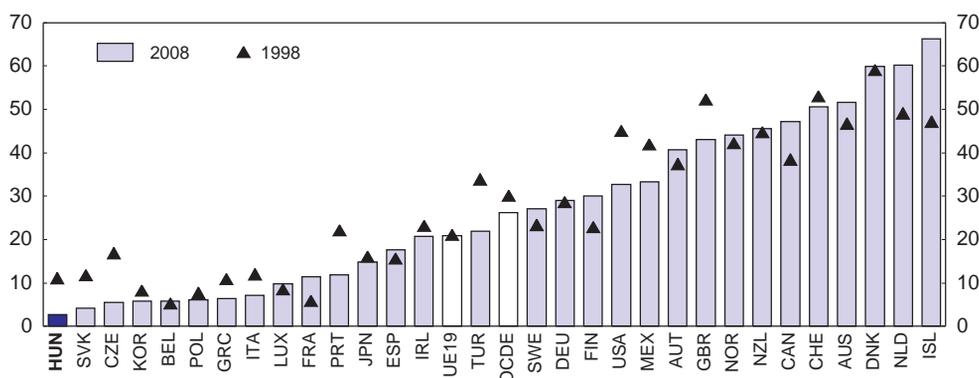
Tout bien considéré, le système scolaire hongrois possède donc de nombreuses caractéristiques qui devraient se traduire par des résultats supérieurs à la moyenne (tels qu'ils ressortent des évaluations du PISA). Or, ces résultats sont tout au plus moyens, ce qui donne à penser que des réformes pourraient améliorer les performances ou réduire les coûts, ou les deux à la fois. Puisque les salaires des enseignants représentent environ 80 % des dépenses d'éducation et qu'ils sont déjà bas, la seule possibilité de réduire fortement les coûts consiste probablement à encourager de nouveaux regroupements pédagogiques entre les communes de manière à accroître la taille moyenne des établissements. Les résultats pourraient aussi être améliorés notablement si des efforts étaient faits pour relever le niveau de connaissances et de compétences des élèves issus de milieux défavorisés.

La transition vers le travail est difficile pour beaucoup de jeunes, en particulier ceux qui sortent de l'enseignement professionnel

L'éducation est un investissement utile pour l'individu et pour la société si elle prépare convenablement les jeunes à leur vie active. De ce point de vue, certains aspects du système éducatif hongrois doivent encore être améliorés. Pour ceux qui arrêtent les études à temps complet au stade le plus précoce possible, l'entrée sur le marché du travail se révèle difficile : le taux d'emploi des jeunes de 15 à 19 ans était inférieur à 3 % en 2008, contre une moyenne de plus de 6 % dans l'UE19, et c'était le taux le plus bas de tous les pays de l'OCDE (graphique 4.11). Près de 40 % des effectifs de ce groupe d'âge appartenant à la population active étaient sans emploi en 2005 (Institut d'économie, HAS, 2007). À l'inverse, le pourcentage de jeunes inscrits dans le système scolaire est supérieur à la fois à la moyenne de l'OCDE et à celle de l'UE19 (tableau 4.2).

Graphique 4.11. **Taux d'emploi des jeunes**

En pourcentage, population âgée de 15 à 19 ans¹



1. Jeunes âgés de 16 à 19 ans pour l'Espagne, les États-Unis, la Norvège et le Royaume-Uni ; idem pour la Suède en 1998.

Source : OCDE (2009), *Statistiques du marché du travail* (Base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786534110702>

Tableau 4.2. **Taux d'emploi et de non-emploi des jeunes**
En pourcentage de la population du même groupe d'âge

Groupe d'âge	1997			2007		
	15-19	20-24	25-29	15-19	20-24	25-29
Hongrie						
Scolarisés	85.8	28.5	6.5	92.3	49.2	13.9
Non scolarisés						
Actifs occupés	5.3	42.3	58.2	2.7	33.9	63.2
Sans emploi	8.9	29.2	35.3	5.0	16.9	22.9
Moyenne UE19						
Scolarisés	85.2	36.4	12.2	87.7	42.2	13.6
Non scolarisés						
Actifs occupés	7.9	45.3	66.7	6.6	43.2	69.2
Sans emploi	7.0	18.4	21.1	5.8	14.6	17.2
Moyenne OCDE						
Scolarisés	80.6	34.5	12.0	84.3	41.0	14.0
Non scolarisés						
Actifs occupés	11.1	46.7	67.3	8.6	44.1	68.9
Sans emploi	8.9	18.8	20.7	7.2	14.9	17.0

Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation 2009*.

Tableau 4.3. **Situation au regard de l'emploi des jeunes en fin de scolarité obligatoire**

Un an après la fin de l'enseignement obligatoire, en pourcentage, 2003

Type d'établissement	Études	Travail	Chômage	Autres	Nombre (milliers)
Enseignement général de 6 ou 8 ans	97.1	2.9	35
Enseignement secondaire classique	88.9	4.9	1.2	4.9	81
École secondaire professionnelle	66.4	14.6	10.9	8.0	137
École professionnelle	35.4	35.4	19.5	9.8	82
Total	67.5	15.8	9.6	7.2	335

Source : Fazekas, K., J. Köllő et J. Varga (dir. pub.) (2009), *Green Book: For the Renewal of Public Education in Hungary*, Ecostat, Budapest.

La transition école-travail est donc délicate pour ceux qui arrêtent leurs études à pleins-temps à la fin de la scolarité obligatoire, en particulier dans les filières d'enseignement professionnel. Dans l'année qui suit la fin de la scolarité obligatoire, la grande majorité des élèves sortant d'un *gimnázium* (établissement d'enseignement général du second degré) continuent leurs études, alors que cette proportion tombe à un tiers seulement parmi les jeunes issus des écoles professionnelles, dont 30 % environ sont au chômage ou inactifs (tableaux 4.2 et 4.3). Sur les 330 000 jeunes que compte approximativement à l'heure actuelle la cohorte annuelle des élèves inscrits dans l'enseignement obligatoire, environ 5 000 n'ont pas encore atteint la huitième année d'études à l'âge de 16 ans, et environ 20 000 quittent l'école à la fin du primaire ou abandonnent leurs études au niveau du secondaire (Liskó, 2008).

Malgré le déclin des effectifs scolarisés, la proportion d'élèves hongrois inscrits dans les deux types d'établissement de la filière professionnelle après la fin de la 8^e année d'études demeure élevée (voir annexe 4.A1), d'où la grande importance que revêtent l'efficacité et la qualité de l'enseignement et de la formation à ce niveau. L'OCDE a publié récemment une analyse approfondie du système d'enseignement et de formation professionnels de la Hongrie dans sa série d'examen par pays intitulée *Learning for Jobs*

(OCDE, 2008c). Dans cette étude, une des principales critiques adressées aux écoles professionnelles tient au fait que les élèves y sont certes accueillis à l'âge de 14 ans, mais que la formation pratique proprement dite ne commence pas avant l'âge de 16 ans (voire plus tard pour ceux qui ont dû redoubler auparavant), et qu'elle se caractérise en outre, au sein des établissements, par un niveau de qualité incertain et un faible volume. Autrement dit, les jeunes qui entrent dans ces écoles pour apprendre un métier sont d'abord obligés de suivre deux années d'enseignement général¹² (et les écoles professionnelles ont la particularité de ne pas attirer les enseignants les plus qualifiés). De ce fait, beaucoup sont démotivés et cherchent à quitter l'école aussitôt qu'ils y sont légalement autorisés. Parmi ceux qui ne sont pas allés au-delà du premier cycle du secondaire (c'est-à-dire qui ont quitté l'école avant l'âge de 18 ans auquel est désormais fixé le terme de la scolarité obligatoire), le taux d'emploi est inférieur à 40 %, alors que la moyenne de l'OCDE avoisine 60 %. Les employeurs potentiels des élèves qui sortent de la filière professionnelle, et singulièrement des écoles professionnelles, se plaignent que leurs qualifications ne sont souvent pas adaptées aux conditions de travail de l'entreprise moderne, ou du moins pas suffisamment, et qu'un trop grand nombre d'entre eux sont à peine employables à quelque poste que ce soit. Étant donné la qualité incertaine et le volume limité de la formation pratique assurée dans ces établissements, il faut continuer à favoriser la formation professionnelle pratique dans les centres régionaux intégrés de formation professionnelle et sur le lieu de travail (apprentissage) plutôt que dans les écoles professionnelles. Par ailleurs, étant donné que les écoles professionnelles préparent mal les élèves à l'entrée dans la vie active, les pouvoirs publics devraient les renforcer, en faisant en sorte, par exemple, qu'elles dispensent un enseignement d'un niveau comparable à celui des écoles secondaires professionnelles, afin d'offrir à tous les élèves de l'enseignement professionnel les mêmes moyens de formation, et de bien préparer à l'examen de fin d'études secondaires, le *matura*, tous les élèves qui souhaitent le passer. L'examen thématique *Equity in Education* (OCDE, 2005b) faisait déjà cette recommandation pour aider à résoudre le problème du faible taux d'emploi parmi les jeunes sortis prématurément du système scolaire.

Le rapport de l'OCDE sur le système de formation professionnelle hongrois préconisait par ailleurs de porter de la 9^e à la 10^e année de scolarité le niveau d'entrée dans l'enseignement secondaire. Au moment de la rédaction de la présente étude, aucune mesure n'était prévue pour modifier l'âge de la transition entre l'école primaire et l'école secondaire professionnelle. Avec le soutien actif de la Confédération des employeurs, des recherches ont été effectuées pour mieux cerner les compétences dont les entreprises pensent avoir le plus besoin dans les années à venir, de façon à adapter en conséquence les formations et à informer les élèves des possibilités de carrière.

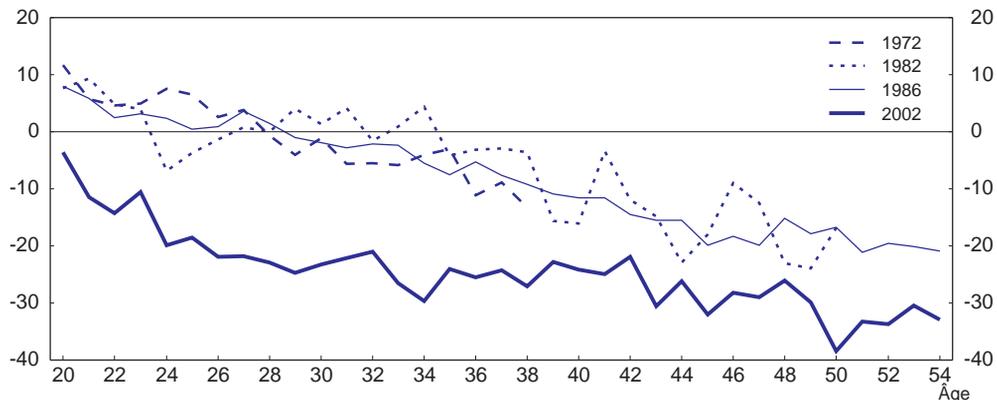
Les insuffisances de la formation assurée au sein des écoles professionnelles sont un fait notoire, mais les établissements concernés ne tiennent pas à voir la situation changer en raison des conséquences financières que cela aurait pour leurs enseignants, dont beaucoup travaillaient autrefois dans les grandes entreprises d'État et sont aujourd'hui âgés. Les autorités encouragent à l'heure actuelle la création de centres régionaux de formation, les « TISZK », qui sont maintenant au nombre de 79 et offrent de meilleures installations que les écoles professionnelles. Cette politique, qui met aussi l'accent sur la formation dispensée en entreprise, doit être poursuivie. Pour les jeunes qui sortent de l'école, il existe également des programmes de formation professionnelle d'une durée de

deux ans sanctionnés par un diplôme. La recommandation concernant l'information des entreprises au sujet de la contribution à la formation professionnelle sera difficile à mettre en œuvre, en particulier dans le cas des petites entreprises, car les données relatives à ce prélèvement sont entre les mains des Chambres de commerce, organismes auxquels beaucoup de PME ne sont pas affiliées.

Les jeunes issus des écoles professionnelles ont eux aussi du mal à trouver des emplois en rapport avec leur formation, et cette difficulté ne fait que s'accroître au fil des ans. À l'heure actuelle, environ 60 % des personnes qui ont reçu une formation professionnelle n'ont pas d'emploi ou travaillent dans des domaines qui ne correspondent pas à leurs qualifications (Kézdi, 2007 ; Kézdi *et al.*, 2009). L'écart de salaire important entre les diplômés de l'enseignement professionnel et les titulaires du *matura* laisse fortement à penser que c'est l'offre de formation qui pose aujourd'hui problème. Dans le passé, les jeunes qui pouvaient se prévaloir d'une formation professionnelle bénéficiaient d'un avantage salarial, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui, au contraire, et l'écart ne fait que s'agrandir avec l'âge (graphique 4.12). Pour renforcer l'utilité des formations dispensées, il faudrait suivre les jeunes pendant les premières années consécutives à leur formation pour obtenir un retour d'informations sur la pertinence des études qu'ils ont faites.

Graphique 4.12. **Écarts de salaire entre les diplômés de l'enseignement professionnel et ceux de l'enseignement secondaire général (*matura*)**

En pourcentage



Source : Kézdi, G. (2008), « Közoktatás, Iskolai Tudás és Munkapiaci Siker », dans K. Fazekas (dir. pub.), MTA Közgazdaságtudományi Intézet (Le marché du travail en Hongrie), Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences, Budapest.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/786535840183>

Pour les adultes dont les qualifications sont insuffisantes ou inadéquates, les possibilités de rattrapage moyennant une formation complémentaire durant la vie active sont limitées. En principe, tout Hongrois qui n'a pas passé le *matura* peut présenter sa candidature à cet examen (jusqu'à l'âge de 50 ans), mais, pour une personne qui travaille, le coût d'opportunité des études nécessaires est élevé. D'après une enquête récente d'Eurostat, les adultes hongrois sont ceux qui participent le moins aux activités de formation et d'enseignement professionnels, à l'école ou en entreprise, de toute l'Union européenne. La probabilité de participer à ce type de formation est beaucoup plus faible pour un adulte hongrois que pour les autres citoyens de l'UE, qu'il soit pourvu d'un emploi

ou au chômage, très qualifié ou peu qualifié (Eurostat, 2009). Ceux qui sont concernés sont tout à fait conscients de cette situation. Face au manque de perspectives sur le marché du travail, un tiers environ des jeunes qui sortent des écoles professionnelles décident de continuer leurs études ailleurs dans l'espoir d'acquérir des qualifications prisées par les employeurs potentiels. Quelque 85 % d'entre eux, dont les parents ont eux-mêmes le niveau d'instruction le plus élémentaire et qui appartiennent souvent à la minorité rom (voir ci-après l'encadré 4.1), se déclarent mécontents de leurs perspectives de travail, alors que ceux dont les parents ont un niveau de formation plus élevé (une petite minorité) sont beaucoup plus optimistes (Liskó, 2004).

Encadré 4.1 **Les Roms**

Les Roms constituent la minorité ethnique la plus nombreuse et la plus déshéritée d'Europe. Ils sont entre 7 et 9 millions, d'après les estimations, et vivent principalement dans les anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale. En Hongrie, ils sont regroupés en petites communautés principalement dans le nord-est et le sud-ouest du pays. Leur nombre exact n'est pas connu, car il n'est pas obligatoire de fournir des informations sur son origine ethnique lors des recensements. Les Roms représenteraient environ 6 % de la population hongroise selon les chiffres les plus précis.

De nombreux Roms adultes ont un faible niveau d'instruction – certains n'ont même pas été jusqu'à la fin de l'école primaire, de faibles revenus et des liens distendus avec le marché du travail ; ils se marient souvent jeunes et ont plus d'enfants que le reste de la population. Leur situation économique s'est fortement dégradée au milieu des années 80, lorsque l'effondrement quasi total de l'industrie manufacturière en Hongrie a entraîné une forte contraction de la demande de main-d'œuvre non qualifiée, qui ne s'est toujours pas redressée. Jusque-là, le retard scolaire de la minorité rom allait peu à peu en se résorbant, mais il a recommencé à s'accroître par la suite (Kertesi et Kézdi, 2005).

En tant que groupe ethnique, les Roms sont indéniablement défavorisés par rapport au reste de la population (voir le tableau 4.4). La plupart du temps, l'élève rom est celui qui quitte la scolarité à temps plein aussitôt que la législation le permet, avec peu de qualifications, et qui reste ensuite en marge du marché du travail. Si les tendances à long terme se poursuivent sur le plan démographique et en matière d'éducation, dans les décennies à venir, une part importante et croissante de la population hongroise d'âge actif sera formée d'une main-d'œuvre peu instruite et faiblement productive, caractérisée par un bas niveau d'emploi et un haut niveau de chômage, ce qui posera de sérieux problèmes en termes de croissance économique, de niveau de vie et de politiques sociales. D'après les projections démographiques, la part des Roms dans la population totale devrait passer à 8½ pour cent d'ici 2021, et compte tenu de la taille relativement grande des familles, la proportion de Roms parmi les enfants d'âge scolaire pourrait atteindre 20 %.

Encadré 4.1 **Les Roms** (suite)Tableau 4.4. **Statistiques concernant les Roms**

En pourcentage

		Roms	Non-Roms
Part dans	La population totale	6	94
	Les effectifs de l'enseignement primaire	13	87
Taux d'accès à divers niveaux du système éducatif	Écoles secondaires d'enseignement général et professionnel	37	70
	Écoles professionnelles	63	30
	Enseignement supérieur	< 1	~ 50
Niveau d'instruction des adultes nés en 1980	École primaire	75	96
	École professionnelle	20	25
	<i>Matura</i>	< 5	50
Taux d'emploi (20-39 ans)	Hommes	30	78
	Femmes	20	65
Niveau d'instruction des parents	Inférieur ou égal à l'enseignement primaire	84	24
	Enseignement supérieur	< 1	17
Nombre d'enfants par famille	0-2	35	90
	> 3	41	3

Source: Ministère de l'Éducation et UNDP (2003), « National Report – Hungary », étude préparée pour le Rapport *The Roma in Central and Eastern Europe: Avoiding the Dependency Trap*, Programme des Nations Unies pour le développement, Bratislava, disponible à l'adresse suivante : <http://roma.undp.sk>.

Il faut encourager les élèves issus de milieux défavorisés à faire des études plus longues

Dans les régions où l'éducation préscolaire n'offre pas autant de places qu'il y a de candidats potentiels, la priorité est donnée aux enfants dont les deux parents travaillent. C'est tout à fait logique, mais on risque ainsi d'écarter les enfants de milieux particulièrement défavorisés dont aucun des parents ne travaille, alors qu'il a été démontré qu'il leur serait très bénéfique, d'un point de vue à la fois éducatif et social, d'être préscolarisés. Des études ont en effet mis en évidence une corrélation positive entre préscolarisation et amélioration ultérieure des résultats éducatifs et sociaux, en particulier pour les enfants de milieux défavorisés (voir par exemple l'encadré 4.1 dans OCDE, 2008d et OCDE, 2006b).

Comme dans la plupart des pays, le système scolaire hongrois oriente les élèves, à un certain stade de leur parcours, vers différents types d'établissement en fonction de leurs résultats et de leurs préférences. En Hongrie, cette orientation a lieu à l'âge de 14 ans pour ceux qui ont commencé l'école primaire à l'âge normal de six ans (il convient de souligner à cet égard que de plus en plus d'enfants entament leur scolarité à sept ans et que dans ce cas, l'orientation débute à l'âge de 15 ans) et qui n'ont jamais redoublé par la suite. On pense généralement, mais sans preuve à l'appui, que la répartition des élèves par filières renforce l'efficacité de l'enseignement. Plusieurs pays de l'OCDE (l'Espagne, les États-Unis, la France, l'Italie, la Norvège, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède) ont renoncé à l'orientation précoce des élèves au cours des dernières décennies, et aucun pays n'a pris de décision en sens inverse. Cette évolution découle notamment du constat que le système des filières de formation a tendance à perpétuer les inégalités socio-économiques : les enfants des familles défavorisées sont orientés vers les établissements les moins cotés où ils fréquentent les élèves les moins brillants et suivent les formations les plus courtes,

et *vice versa*. En règle générale, dans les pays de l'OCDE, l'orientation intervient actuellement au plus tôt à l'âge de 15 ans, et dans plusieurs cas pas avant la fin de la période de scolarité obligatoire. Seul un tout petit nombre de pays – Allemagne, Autriche, Hongrie, République slovaque, République tchèque, Suisse et Turquie – autorisent ou imposent une orientation plus précoce (dès l'âge de 10 ans dans la plupart des *Länder* allemands et en Autriche).

L'orientation ne peut conduire à de meilleurs résultats scolaires que si elle remplit deux conditions : premièrement, il faut que l'évaluation des capacités innées de l'élève à l'âge où il doit être orienté soit fiable ; deuxièmement, il faut que la qualité et la pertinence de l'effort pédagogique dédié à chaque type d'élève permettent à tous les élèves de réaliser pleinement leur potentiel. En pratique, il est rare que ces conditions soient réunies. D'abord, la fixation d'un palier d'orientation à un âge donné n'est probablement pas une bonne chose, dans la mesure où le développement intellectuel progresse à des rythmes différents selon les enfants (Meier et Schütz, 2007). Ensuite, si l'apprentissage passe par les enseignants, il se structure aussi autour de la relation avec les autres élèves, et le fait de cloisonner les enfants selon leurs aptitudes empêche les moins doués d'apprendre au contact de ceux qui le sont davantage, ce qui ne peut que les rendre encore moins performants. Même si rien ne permet de dire avec certitude que le système des filières nuit globalement au niveau des élèves (Meier et Schütz, 2007), il est néanmoins clairement associé à une plus grande variation des résultats, dont témoigne précisément le cas de la Hongrie. D'après Schütz *et al.* (2005), l'orientation précoce renforce l'impact négatif du milieu familial sur les résultats scolaires. De plus, en dehors de leur effet positif sur les performances, les systèmes scolaires non sélectifs tendent à réduire les obstacles économiques et ethniques à l'intégration sociale. Enfin, comme on l'a déjà noté, alors que le système scolaire hongrois, du fait de ses caractéristiques, devrait figurer en bonne place dans les classements du PISA, il ne produit que des résultats moyens dans la pratique.

La répartition des élèves par filières pourrait également se justifier si elle produisait une proportion exceptionnellement élevée d'élèves très brillants dont la contribution à la productivité et à l'innovation serait tout aussi exceptionnelle. Cependant, si l'on en juge par les résultats aux évaluations du PISA 2003 (OCDE, 2004), la Hongrie, l'Allemagne, la République slovaque et la République tchèque, pays qui orientent tous très tôt les élèves dans diverses voies de formation, ne se classent pas au-dessus de la moyenne en mathématiques. Mieux, pour les compétences en sciences, les résultats du cycle PISA 2006 montrent que si la Hongrie compte proportionnellement un peu moins d'élèves au plus bas de l'échelle (niveau 2 et en dessous) que la moyenne des pays de l'OCDE, elle en compte aussi relativement moins au sommet (niveau 5 et au-dessus). Et même si les élèves hongrois obtiennent des scores supérieurs à la moyenne, sans être exceptionnels, pour les compétences « explication scientifique de phénomènes » et « utilisation de faits scientifiques », ils se situent très nettement en dessous pour la compétence « identification de questions d'ordre scientifique ».

Globalement, dans le cas de la Hongrie, il est quasiment certain que l'orientation précoce des élèves contribue à perpétuer les inégalités socio-économiques existantes. Les parents qui ont eux-mêmes un niveau d'instruction élevé, attachent un grand prix à l'éducation et disposent de moyens financiers, choisiront pour leurs enfants les établissements scolaires qui semblent offrir la meilleure qualité d'enseignement. À l'inverse, les parents qui ont eux-mêmes un niveau d'instruction très limité et de faibles revenus accepteront sans doute que leurs enfants quittent l'école le plus tôt possible pour

apporter une aide économique à la famille. Dans certains pays, ce sont des groupes particuliers d'immigrés qui se trouvent dans cette situation (voir par exemple OCDE, 2008d). En Hongrie, ce sont essentiellement les Roms (voir l'encadré 4.1 et la prochaine section).

L'intégration de la minorité rom est la priorité

Diverses mesures ont été prises pour relever le défi que pose la scolarisation des Roms. Dans le passé, une solution a été de créer des « écoles tziganes » plus ou moins réservées à la population rom au niveau du primaire, mais cela n'a fait qu'exacerber l'isolement de cette communauté. On estime qu'il existe à l'heure actuelle près de 200 écoles primaires où les enfants roms sont majoritaires, et 1 200 classes exclusivement fréquentées par des Roms (Fazekas *et al.*, 2009, chapitre 5). Ces établissements ont généralement un niveau assez faible. Les politiques actuelles visent à favoriser l'intégration des Roms dans la société dès le plus jeune âge. En Hongrie, les mesures d'équité dans l'enseignement, y compris les programmes d'intégration sociale, visent – indépendamment de leur origine ethnique – les personnes qui cumulent plusieurs handicaps, parmi lesquelles on trouve une forte proportion d'enfants roms. Les écoles primaires n'ont plus le droit de faire passer des examens d'entrée, et ceux qui subsistent dans l'enseignement secondaire sont des examens nationaux (les « fondations » privées et les écoles confessionnelles continuent cependant de sélectionner leurs élèves). Des études montrent que l'intégration de jeunes enfants d'origines ethniques différentes au niveau de l'enseignement préscolaire accroît leurs chances de poursuivre leurs études après la fin de la scolarité obligatoire, tout en aidant à combattre les préjugés sociaux des uns et des autres (OCDE, 2006b). La loi oblige les communes à accueillir tous les enfants dans les établissements préscolaires, au moins durant une année, mais il serait particulièrement souhaitable d'encourager activement les parents de milieux très défavorisés à y laisser leurs enfants au moins deux ans, sinon plus. Souvent, les parents roms ne sont pas conscients des avantages que leurs enfants peuvent retirer de cette préscolarisation, et dans les régions où la capacité d'accueil est insuffisante, la priorité est donnée aux familles dont les deux parents ont un emploi, alors que dans beaucoup de familles roms aucun des parents ne travaille. De plus, comme les Roms tendent à être géographiquement concentrés, les communes dans lesquelles ils résident ne disposent pas d'une assiette fiscale suffisante pour offrir des services d'enseignement de qualité même moyenne. Récemment, les autorités hongroises ont adopté un système de primes en espèces à l'intention des parents défavorisés dont les enfants fréquentent régulièrement le jardin d'enfants, et les responsables de l'éducation attachent une très grande importance à cette assiduité.

Une autre politique récente allie « la carotte et le bâton » en récompensant financièrement les écoles qui acceptent d'accueillir les élèves roms alors qu'elles n'y sont pas obligées, et en sanctionnant celles qui refusent. Les premières évaluations de ce programme d'intégration semblent indiquer que le niveau des élèves roms monte, tandis que celui des élèves non roms ne s'en trouve pas affecté. On compte maintenant plus de 1 500 écoles « intégrées », mais, apparemment, certains enseignants y sont hostiles. L'État finance aussi la prise en charge des frais de subsistance des élèves roms (et des élèves non roms venant de milieux défavorisés) qui restent dans l'enseignement professionnel après la fin de la scolarité obligatoire, et qui sont hébergés dans des centres spécialement conçus à cet effet.

Ces politiques ciblées ont un coût budgétaire, mais si elles permettent de relever le niveau d'instruction de la population visée, elles se révéleront peut-être un investissement rentable. D'après Kertesi et Kézdi (2006), calculé à partir de l'âge de quatre ans, le bénéfice que représentent pour le budget national des mesures permettant de maintenir un enfant rom dans l'enseignement secondaire et de lui faire passer le *matura* (au lieu de le laisser abandonner ses études professionnelles en cours de route) se monte à quelque 70 000 euros, sans même tenir compte des économies réalisées sur les pensions, les allocations familiales et les frais de santé. Cette estimation reflète les recettes supplémentaires engrangées au titre des impôts et des cotisations de sécurité sociale, ajoutées aux économies réalisées sur les allocations de chômage durant la vie active de l'individu. Même si un enfant sur cinq seulement terminait ses études, les auteurs calculent qu'il en résulterait un bénéfice net pour le budget.

Si l'intégration permet de lutter contre les préjugés sociaux et d'aider les élèves en difficulté, ainsi que ceux de milieux défavorisés, un système éducatif plus ouvert, par exemple jusqu'à la 10^e année d'études, devrait améliorer la situation scolaire des enfants roms – et les sensibiliser aux avantages de l'école pour leurs propres enfants.

Améliorer le financement de l'enseignement supérieur pour soutenir l'innovation et la croissance

Jusqu'à une date récente, l'enseignement supérieur en Hongrie était dispensé dans des « collèges » et des universités. Les collèges proposaient des formations supérieures à vocation professionnelle de type B en deux ou trois ans et n'étaient pas du tout équipés pour la recherche fondamentale, tandis que les universités enseignaient des matières plus théoriques débouchant sur l'équivalent d'un diplôme de master au bout de cinq ans d'études. En 2005, l'enseignement supérieur a été aligné sur le système de Bologne, avec une structure à trois niveaux – licence, master, doctorat ; les premiers étudiants inscrits en licence ont obtenu leur diplôme en 2009. Un bilan général des performances et de l'efficacité des établissements dans le cadre du nouveau système sera effectué en 2010, après deux évaluations intermédiaires en 2008 et 2009. Les résultats de l'évaluation 2008 viennent d'être publiés : sur les 28 établissements publics évalués, un seul a été jugé insuffisant, tandis que 7 étaient excellents et les 20 autres bons ou acceptables. Le programme d'évaluation des établissements d'enseignement supérieur devrait se poursuivre au-delà de 2010, et les autorités devraient veiller à ce que les subventions versées aux institutions et facultés non performantes soient subordonnées à des améliorations rapides.

La majeure partie des établissements d'enseignement supérieur sont des institutions publiques directement financées par l'État. Les écoles confessionnelles et les fondations sont elles aussi essentiellement financées par l'État. Les frais de scolarité sont assumés en partie par les étudiants, sauf pour ceux dont les études sont financées par l'État, qui sont sélectionnés sur la base de leurs résultats au *matura* et dont les notes restent ou redeviennent satisfaisantes (un projet d'instauration de frais de scolarité pour tous les étudiants a été rejeté récemment à l'issue d'un référendum). Il existe depuis 2001 des prêts étudiants, qui sont garantis par l'État. Environ 30 % des étudiants qui remplissaient les conditions requises en ont bénéficié en 2003-04 (Oliveira Martins *et al.*, 2007), et les universités peuvent accorder des bourses au mérite sur leurs propres ressources. L'État finance environ 80 % des dépenses afférentes à

l'enseignement supérieur, qui ont représenté 1.0 % du PIB en 2005, soit un peu moins que la moyenne de l'UE et de l'OCDE.

Compte tenu du passage au système de Bologne, de la rationalisation massive des effectifs et de l'augmentation des inscriptions, le système d'enseignement supérieur a été soumis à des pressions, et le montant moyen des crédits par étudiant a diminué en termes réels. Parallèlement, l'homologation de nouvelles formations a continué à un rythme soutenu, de sorte que l'évaluation de 2010 pourrait bien mettre en évidence certains problèmes de qualité. Diverses données semblent indiquer que le niveau moyen des étudiants de l'enseignement supérieur a baissé au fil des ans, mais cela n'a rien de surprenant¹³. Malgré les regroupements et les rationalisations, certains établissements essaient encore de couvrir un trop grand nombre de disciplines, surtout si l'on considère le faible nombre d'inscriptions dans certaines d'entre elles. On a constaté que l'arrivée sur le marché du travail de la première promotion de licenciés avait posé des problèmes pour certains jeunes, dont les prétentions salariales étaient peut-être irréalistes dans le contexte de la crise économique. La gratuité des études est une autre explication possible, dans la mesure où elle incite peut-être certains étudiants à choisir les matières qui leur plaisent plutôt que celles qui les aideront à devenir des éléments productifs de la population active. D'autre part, les universités ne peuvent jouer sur aucun levier financier pour dissuader ces inscriptions, même si les financements versés par l'État aux établissements d'enseignement supérieur tiennent compte des prévisions de la demande de main-d'œuvre pour remédier à la situation. À terme, les autorités devraient relancer le débat sur la gratuité des études supérieures, tout en maintenant les possibilités de prise en charge des frais de subsistance pour les étudiants issus de milieux particulièrement défavorisés. Imposer des frais de scolarité aura tout au plus pour effet de ralentir la croissance des effectifs de diplômés de l'université (et d'encourager les étudiants à terminer plus rapidement leurs études), mais cela n'inversera pas la tendance étant donné la forte prime de salaire attachée aux diplômes universitaires. Le système actuel de prêts étudiants est adapté aux besoins, et il faut continuer d'encourager son utilisation.

Bien que le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur soit en hausse, la proportion d'étudiants choisissant des disciplines scientifiques importantes pour l'innovation a diminué (comme dans la plupart des pays de l'OCDE). En outre, malgré des résultats légèrement supérieurs à la moyenne aux épreuves de sciences du PISA, la Hongrie est, de loin, le pays qui compte le moins de diplômés dans des matières scientifiques : moins de 8 pour 1 000 habitants, contre près de 17 en moyenne dans la zone OCDE (OCDE, 2008a). De même, le personnel de recherche-développement (R-D) ne représente que 0.6 % environ de l'ensemble de la population active hongroise, soit à peu près la même proportion qu'en Pologne, en République tchèque ou en République slovaque, mais à peine plus que la moitié de la moyenne de l'UE. Dans l'examen consacré à la politique d'innovation de la Hongrie (OCDE, 2008e), l'OCDE confirme le niveau globalement faible de l'activité d'innovation, d'après les indicateurs de performance habituels, et souligne en particulier la faiblesse de l'innovation fondée sur la R-D. En outre, il y est indiqué que des capacités d'innovation insuffisantes font partie des facteurs qui empêchent la Hongrie de mieux s'ajuster aux évolutions de la concurrence, notamment de la part des économies émergentes, et d'exploiter les possibilités offertes par le changement technologique et la mondialisation. En Hongrie, la R-D est en grande partie imputable à un petit nombre de

grandes entreprises de pointe à capitaux étrangers, qui n'ont que peu de liens avec le reste de l'économie nationale, tirent parti des faibles coûts de main-d'œuvre et exportent l'essentiel de leur production. Le tableau de bord européen de l'innovation place la Hongrie largement derrière la plupart des autres pays pour la majorité des indicateurs examinés, en particulier celui des activités d'innovation interne des petites et moyennes entreprises.

Le désintérêt à l'égard des sciences se manifeste très tôt : bien moins de 10 % des candidats au *matura* choisissent les épreuves de physique et de chimie (mais une bonne part d'entre eux optent pour le niveau le plus élevé). L'examen des politiques d'innovation effectué par l'OCDE recommandait, entre autres, de renforcer l'enseignement des mathématiques, de la technologie et des sciences dans les écoles primaires et secondaires afin d'encourager un plus grand nombre d'élèves à étudier ensuite ces disciplines au niveau supérieur. Cependant, pour accroître à terme le nombre d'étudiants dans les filières susceptibles de contribuer à la croissance, il faut tout d'abord résoudre un problème d'ordre structurel dû au fait qu'il n'y a pas assez d'enseignants qualifiés pour les matières concernées aux divers niveaux du système. Une solution consisterait à abaisser les critères d'accès à l'enseignement supérieur, mais elle irait à l'encontre du but recherché à plus long terme. Les pouvoirs publics ne cachent pas que le pays manque de personnel scientifique qualifié, et la stratégie nationale pour la science, la technologie et l'innovation reflète cette préoccupation : elle fait une plus large place aux sciences et technologies dans le financement des postes universitaires, par exemple, que cela n'était le cas auparavant. Les autorités doivent continuer à affecter en priorité les ressources financières disponibles à des filières propices à la croissance économique.

La croissance du PIB par habitant passe par le développement du capital physique et humain et par le progrès technologique, c'est-à-dire par la productivité totale des facteurs (PTF). À long terme, la PTF est généralement le plus important des facteurs et l'innovation son principal élément, puisqu'elle se traduit non seulement par de nouveaux produits, mais aussi par une organisation plus efficace de la production et de la distribution des produits existants. Deux types de compétences sont nécessaires pour que l'innovation porte ses fruits : des compétences de haut niveau pour faire les découvertes et les percées initiales, et des compétences plus générales pour permettre aux entreprises de se tenir au courant des avancées technologiques réalisées ailleurs et de les intégrer dans leurs propres activités¹⁴. Le principal enjeu pour la Hongrie est de parvenir à développer ce dernier type de compétences et de créer des conditions propices à l'échange d'informations concernant l'innovation. Cela aussi pourrait être favorisé par une politique d'orientation moins précoce des élèves. L'une des conclusions de l'examen des politiques d'innovation de la Hongrie effectué par l'OCDE précisait que les autorités devraient revoir le système actuel de séparation des élèves de l'enseignement secondaire entre une filière générale et une filière professionnelle, car cela aboutit souvent à une mauvaise répartition des élèves. De plus, la division entre enseignement professionnel et enseignement général n'est pas un bon système pour transmettre aux jeunes les qualifications dont les marchés du travail ont aujourd'hui besoin.

Encadré 4.2. **Recommandations****Améliorer la préscolarisation**

- Encourager activement les parents de milieux défavorisés, en particulier les Roms, à envoyer leurs enfants dans des établissements préscolaires avant l'âge de la scolarité obligatoire.

Améliorer l'efficacité des établissements scolaires en renforçant la qualité de l'enseignement et en faisant des économies

- Évaluer de manière indépendante les critères d'admission dans les instituts de formation des enseignants et les cours qui y sont dispensés.
- Accroître la proportion d'évaluations nationales surveillées par des inspecteurs indépendants et, pour améliorer leur utilité, traiter et diffuser dans les meilleurs délais une plus grande part des résultats individuels des établissements, en les ajustant si possible en fonction du milieu socio-économique des élèves.
- Accroître la part de l'enseignement proprement dit dans le temps de travail légal total des enseignants. Les gains d'efficience qui en résulteront permettront de réduire leur nombre ou d'augmenter leur rémunération relativement modeste, voire les deux à la fois.
- De nouveaux regroupements d'écoles pourraient être réalisés, et il faudrait que ce mouvement se poursuive pour améliorer la qualité de l'enseignement, malgré les coûts de transport induits.

Améliorer la qualité et la pertinence de la formation professionnelle

- Mettre en œuvre les recommandations figurant dans l'analyse du système de formation professionnelle hongrois réalisée par l'OCDE. Continuer de favoriser la formation pratique dans les centres régionaux de formation professionnelle et sur le lieu de travail, plutôt que dans les ateliers de formation des écoles professionnelles.
- Regrouper progressivement les écoles professionnelles avec les écoles secondaires professionnelles, offrir à tous les élèves de l'enseignement professionnel les mêmes ressources pédagogiques pour les enseignements de base et les enseignements professionnels, et permettre à tous les élèves qui le souhaitent de se présenter à l'examen de fin d'études secondaires, le *matura*.
- Suivre les jeunes ayant reçu une formation professionnelle pendant les premières années consécutives à la fin de leur cursus, afin d'obtenir un retour d'informations sur la pertinence et l'utilité des cours qui leur ont été dispensés.

Freiner la hausse des coûts induits par l'augmentation des inscriptions dans l'enseignement supérieur

- Poursuivre le programme d'évaluation des établissements d'enseignement supérieur au-delà de 2010, et veiller à ce que les subventions versées aux établissements et aux facultés non performantes soient subordonnées à des améliorations rapides.
- Inciter davantage les étudiants, par des mesures financières, à terminer rapidement leur cursus en subordonnant le maintien de la gratuité des études à des conditions plus rigoureuses, tout en étudiant la possibilité de prendre en charge les frais de subsistance des étudiants issus de milieux particulièrement défavorisés.
- Continuer d'affecter en priorité les ressources financières disponibles à des filières susceptibles de contribuer à la croissance économique.
- Continuer à encourager l'utilisation du système de prêts étudiants, qui est adapté aux besoins.

Notes

1. On citera par exemple le Programme de recherche en compréhension de l'écrit (PIRLS, *Progress in International Reading Literacy Study*), qui évalue l'aptitude à la lecture des enfants de 10 ans dans un échantillon de pays, l'Enquête internationale sur les tendances en mathématiques et en sciences (TIMSS, *Trends in International Mathematics and Science Study*) qui porte sur les compétences dans ces domaines des élèves de 4^e et de 8^e année, et l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE, qui porte sur leurs compétences en sciences, en mathématiques et en compréhension de l'écrit à l'âge de 15 ans.
2. Les formations supérieures de type A – correspondant au niveau 5A de la Classification internationale type de l'éducation (CITE) – sont largement théoriques et sont conçues pour préparer les étudiants à suivre un programme de recherche de haut niveau ou à exercer des professions hautement qualifiées. Elles ont une durée théorique cumulée d'au moins trois années en équivalent temps plein (au niveau supérieur), mais en réalité elles durent souvent quatre ans ou plus. Les formations de type A ne sont pas uniquement dispensées par les universités. Les formations supérieures de type B – correspondant au niveau 5B de la CITE – sont généralement plus courtes que les formations supérieures de type A et mettent l'accent sur des compétences pratiques, technique ou professionnelles dans le but de préparer les étudiants à entrer directement dans la vie active, même si certains enseignements théoriques peuvent être dispensés dans le cadre des programmes correspondants. Les formations supérieures de type B durent au minimum l'équivalent de deux années d'études à temps plein au niveau supérieur.
3. La fréquentation de l'enseignement préscolaire va de pair avec de meilleurs résultats éducatifs et sociaux par la suite, surtout chez les enfants issus de milieux défavorisés (voir, par exemple, OCDE, 2008d, encadré 4.1 et OCDE, 2006a).
4. L'autonomie fait ici référence à l'étendue du pouvoir de décision à l'échelon local, à la clarté avec laquelle les responsabilités sont réparties entre l'administration centrale et les administrations infranationales ainsi qu'entre celles-ci, et au degré de cohérence des responsabilités. Au niveau des établissements, il s'agit de la marge de manœuvre dont dispose la direction pour décider du salaire et des conditions d'emploi des enseignants, des possibilités crédibles de gratification et de sanction, et de la prise en compte ou non des performances des établissements et des enseignants. Pour les parents et les élèves, l'autonomie renvoie au fait de pouvoir choisir un établissement indépendamment du lieu de résidence ou du type de structure (publique ou privée).
5. Il n'y a encore pas si longtemps, les écoles étaient autorisées à fixer leurs propres critères d'admission. Depuis 2009, tous les établissements d'enseignement secondaire peuvent faire passer, pour l'examen d'entrée, des tests nationaux écrits, en hongrois et en mathématiques. Environ 60 % des établissements secondaires ont opté pour cette solution.
6. L'impact de la taille des classes sur les résultats scolaires fait depuis longtemps l'objet de vifs débats. Les parents et les enseignants préfèrent les classes de taille réduite, mais les analyses nationales et (surtout) internationales n'abondent généralement pas dans ce sens, peut-être parce que la taille des classes ne varie pas beaucoup. Krueger (2002) et Piketty (2006) constatent néanmoins que des classes réduites ont un effet légèrement positif sur les résultats obtenus par certaines catégories d'élèves.
7. La faible charge d'enseignement des enseignants hongrois ne tient pas au fait qu'il existe un grand nombre de petits établissements ayant des classes à effectif réduit. En fait, le taux d'encadrement a baissé dans tous les établissements, quel que soit leur type et quelle que soit leur taille, après le début de la transition démographique.
8. Par rapport au PIB par habitant, c'est en Corée et au Mexique, parmi les pays de l'OCDE, que les enseignants sont le mieux payés, et en Islande, en Hongrie et aux États-Unis qu'ils sont le moins bien rémunérés. Lors du cycle d'évaluation PISA 2006, les compétences en sciences des élèves de 15 ans étaient nettement supérieures à la moyenne en Corée, tout au bas de l'échelle au Mexique, et dans la moyenne ou légèrement au-dessous en Islande, aux États-Unis et en Hongrie.
9. Signalons à cet égard que l'histoire de l'enseignement continue de faire partie des matières obligatoires. Étant donné le volume croissant de connaissances que les étudiants doivent maîtriser pour pouvoir exercer le métier d'enseignant, on ne voit pas très bien ce qui a pu justifier ce choix.
10. Dans les pays les plus performants, comme la Finlande, les enseignants se recrutent généralement parmi les étudiants les plus brillants de l'enseignement supérieur, c'est-à-dire parmi ceux qui ont atteint le niveau du doctorat et qui possèdent une expérience de la recherche.

11. D'après Kertesi (2008), la fiabilité des évaluations nationales a été mise en doute par le passé à cause de diverses sources d'erreurs d'échantillonnage, de l'insuffisance des contrôles, de l'absence de sanctions en cas de non-conformité, et du manque de moyens financiers.
12. Les écoles professionnelles proposent aussi des programmes de formation préprofessionnelle et d'orientation professionnelle durant les deux premières années.
13. À l'argument selon lequel « plus égale moins bien » on peut opposer l'idée que « plus égale plus ». Certes, restreindre les admissions dans l'enseignement supérieur à 1 % des élèves du secondaire, les plus méritants, contribuerait probablement à relever le niveau moyen, mais ce ne serait pas une très bonne politique.
14. À l'été 2009, le gouvernement a approuvé un plan d'action pour le développement de secteurs fondés sur la connaissance, de haute technologie et à forte valeur ajoutée (construction automobile, logistique, industrie pharmaceutique, biotechnologies, et technologies de l'information et de la communication). Le volet du plan d'action relatif aux ressources humaines donne une orientation sectorielle à l'objectif consistant à fournir au marché du travail la main-d'œuvre hautement qualifiée dont il a aujourd'hui besoin, tant dans l'enseignement supérieur que professionnel.

Bibliographie

- Boarini, R. et H. Strauss (2007), « The Private Internal Rates of Return to Tertiary Education: New Estimates for 21 OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 591, Éditions OCDE, Paris.
- Eurostat (2009), « Population et conditions sociales », *Statistiques en bref*, n° 44/2009, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Falus, I. (2004), « A pedagógussá válás folyamata » (Devenir professeur), *Educatio*, vol. 13, n° 3, cité dans Kárpáti (2008).
- Fazekas, K., J. Köllő et J. Varga (dir. pub.) (2009), *Green Book: For the Renewal of Public Education in Hungary*, Ecostat, Budapest.
- Golnhofer, E. et I. Nahalka (dir. pub.) (2002), « A pedagógusok pedagógiája » (Une théorie de l'enseignement pour les enseignants), Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, cité dans Kárpáti (2008).
- Gonand, F., I. Joumard et R. Price (2007), « Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 543, Éditions OCDE, Paris.
- Kárpáti, A. (2008), « Teacher Training and Professional Development » dans Fazekas, Köllő et Varga (2009).
- Kertesi, G. (2008), « The Assessment and Evaluation of Educational Institutions: School Accountability » dans Fazekas, Köllő et Varga (2009).
- Kertesi, G. et G. Kézdi (2005), « Roma Children in the Transformational Recession », *Budapest Working Papers on the Labour Market*, BWP 2005/8, Hungarian Academy of Sciences et Université de Budapest.
- Kertesi, G. et G. Kézdi (2006), « Expected Long-term Budgetary Benefits to Roma Education in Hungary », *Budapest Working Papers on the Labour Market*, BWP 2006/5, Hungarian Academy of Sciences et Université de Budapest.
- Kézdi, G. (2007), « A szakképzés munkaerő-piaci értékének és struktúrájának változása Magyarországon a rendszerváltás előtt és után » (Évolution de la structure et de la valeur sur le marché du travail de la formation professionnelle en Hongrie), étude réalisée pour le ministère de l'Éducation et de la Culture, citée dans Liskó (2008).
- Kézdi, G., J. Köllő. et J. Varga (2009), « The Failures of "Uncertified" Vocational Training », *The Hungarian Labour Market 2009*, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences et National Employment Foundation, Budapest.
- Krueger, A. (2002), « Economic Considerations and Class Size », *NBER Working Paper*, n° 8875, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Liskó, I. (2004), « Perspektívák a közepiskolaután » (Perspectives après l'enseignement secondaire), *Kutatás Közben*, n° 259, Felsőoktatási Kutatóintézet, Budapest.
- Liskó, I. (2008), « Vocational training and early school leavers » dans Fazekas, Köllő et Varga (2009).

- Meier, V. et G. Schütz (2007), « The Economics of Tracking and Non-Tracking », *Ifo Working Paper*, n° 50, Institute for Economic Research, Université de Munich.
- Nagy, M. (2004), « Új kompetenciaelvárások és új képzési gyakorlatok a tanári szakmában » (Nouvelles exigences de compétences et nouvelles méthodes de formation des enseignants), *Új Pedagógiai Szemle*, n° 4-5, cité dans Kárpáti (2008).
- OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*, Politiques d'éducation et de formation, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), « Equity in Education, Thematic Review: Hungary », *Country Analytical Report*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Les impôts sur les salaires 2006*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Regards sur l'éducation 2008 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), « Education Reform: Improving Human Capital Formation », *Reforms for Stability and Sustainable Growth: An OECD Perspective on Hungary*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), « Learning for Jobs: Hungary », *OECD Reviews of Vocational Education and Training*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008d), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne 2008*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008e), *OECD Reviews of Innovation Policy: Hungary 2008*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Regards sur l'éducation 2009 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J. et al. (2007), « The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 576, Éditions OCDE, Paris.
- Piketty, T. (2006), « L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français », *Les Dossiers*, ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Paris.
- Schütz, G., H.W. Ursprung et L. Woessmann (2005), « Education Policy and Equality of Opportunity », *IZA Discussion Paper*, n° 1906, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Sinka, E. et D. Horn (2006), « The Quality and Effectiveness of Public Education », *Education in Hungary*, National Institute for Public Education, Budapest.
- Sutherland, D. et R. Price (2007), « Linkages Between Performance and Institutions in the Primary and Secondary Education Sectors » *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 558, Éditions OCDE, Paris.
- Sutherland, D. et al. (2007), « Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546, Éditions OCDE, Paris.
- Varga, J. (2007), « Who Becomes a Teacher? An Empirical Analysis of Teaching Career Choices », *Közgazdasági Szemle*, n° 7-8, Economic Review Foundation, Budapest.

ANNEXE 4.A1

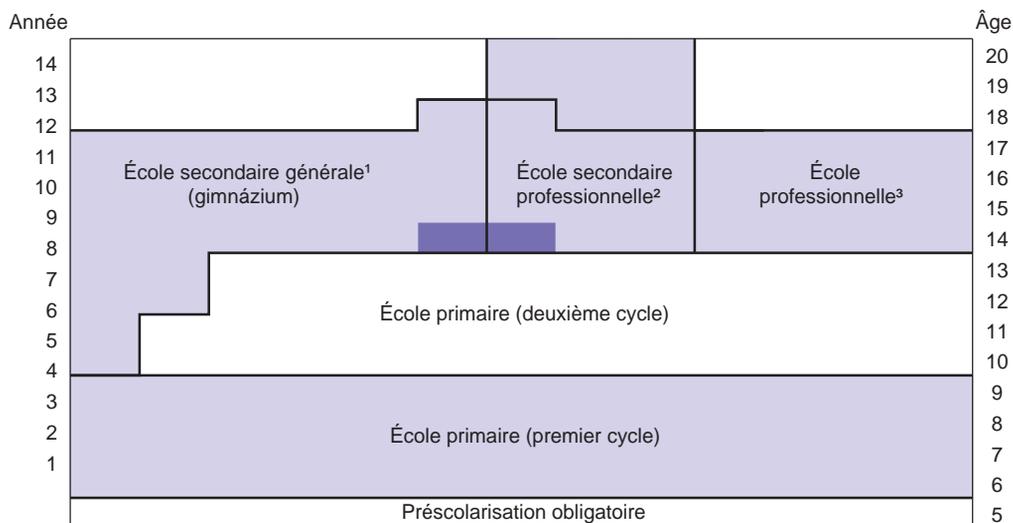
Le système scolaire

Le système d'enseignement actuel comprend une année de préscolarisation obligatoire. En principe, la scolarité primaire commence à l'âge de 6 ans et se poursuit jusqu'à 14 ans, mais l'importance croissante accordée à l'enseignement préscolaire et la multiplication des structures d'accueil à ce niveau font qu'en pratique, elle commence maintenant souvent à 7 ans pour se terminer à 15 ans. À la demande des parents et avec l'accord de l'école, les enfants peuvent être transférés dans un *gimnázium* (école secondaire d'enseignement général) à l'âge de 10 ou 12 ans, mais ces transferts sont relativement rares. Le terme de la scolarité obligatoire a été porté de 14 à 16 ans à partir des cohortes qui sont entrées à l'école en 1961, puis de 16 à 18 ans pour les cohortes ayant commencé leurs scolarité en 1998 ; c'est donc seulement en 2009 que la scolarité obligatoire à plein-temps jusqu'à 18 ans s'est appliquée pour la première fois à tous les élèves.

À la fin de l'école primaire, les élèves peuvent s'orienter vers un établissement secondaire d'enseignement général (*gimnázium*) ou vers un des deux types d'établissement d'enseignement professionnel. Les écoles secondaires professionnelles (*szakközépiskola*) dispensent quatre années d'enseignement général (qualifiées de « classes générales ») tout en préparant les élèves à l'examen de fin d'études secondaires, le *matura*. À la différence des *gimnáziums*, ces écoles dispensent à la fois un enseignement général et spécialisé, le second étant qualifié d'« enseignement préprofessionnel » ou d'« orientation professionnelle ». Les élèves obtiennent le *matura* au terme de ces quatre années. À ce stade, nombre d'entre eux s'inscrivent dans un programme post-secondaire d'enseignement et de formation professionnels (pour une durée de 1 à 3 ans), souvent dans le même établissement, pour obtenir un diplôme professionnel, mais ils peuvent également chercher à entrer dans l'enseignement supérieur. Les écoles professionnelles (*szakiskola*) dispensent, quant à elles, deux années d'enseignement général, conjugué à de l'« enseignement préprofessionnel » et de l'« orientation professionnelle », suivies de deux ou trois ans d'enseignement et de formation professionnels. Au terme de ce cursus, les élèves n'obtiennent pas le *matura* mais un diplôme professionnel, s'ils réussissent leurs examens. Le nombre d'élèves inscrits dans les écoles professionnelles a fortement diminué, en valeur relative comme en valeur absolue, depuis le changement de régime – la plupart des élèves étaient auparavant orientés vers ces établissements à la sortie du primaire. Le choix de l'établissement secondaire est en principe laissé aux parents, mais les écoles secondaires peuvent aussi sélectionner les élèves sur la base de leurs résultats scolaires ou de tests d'admission (qui sont maintenant uniformisés au niveau national). Tous les élèves du secondaire suivent le même programme d'enseignement national de base au moins jusqu'à l'âge de 16 ans, mais les établissements

ont une grande latitude pour décider du temps d'enseignement affecté aux différentes composantes de ce programme de base, et déterminer les matières proposées en option. Le graphique 4.A1.1 présente schématiquement la structure du système éducatif hongrois, du niveau préscolaire jusqu'à la fin du deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

Graphique 4.A1.1. **Structure du système scolaire hongrois**



1. Le *gimnázium* accueille généralement les élèves après la 8^e année de scolarité pour une durée de quatre ans. Une minorité d'élèves y entrent directement après la 4^e ou la 6^e année de scolarité. Dans les *gimnáziums* et les écoles secondaires professionnelles spécifiquement axées sur les langues étrangères et les technologies de l'information, l'enseignement peut comporter une année supplémentaire avant les quatre ans du cursus normal.
2. Comme dans la filière générale, les élèves peuvent passer le *matura* à la fin de leurs études secondaires. Après leurs quatre années de scolarité, ils peuvent soit suivre une formation post-secondaire professionnelle de 1 à 3 ans, soit poursuivre leurs études dans l'enseignement supérieur.
3. Ne prépare pas à l'examen de fin d'études ouvrant directement l'accès à l'enseignement supérieur.

Source : Ministère de l'Éducation.

Glossaire

AED	Analyse par enveloppement des données
EUR	Euro
FHB	<i>Földhitel és Jelzálogbank</i>
FMI	Fonds monétaire international
GVH	<i>Gazdasági Versenyhivatal</i> (Office de la concurrence)
HUF	Forint hongrois
IDE	Investissement direct étranger
IPC	Indice des prix à la consommation
KHR	<i>Központi Hitelinformációs Rendszer</i> (Système central d'information sur le crédit)
MNB	<i>Magyar Nemzeti Bank</i> (Banque nationale de Hongrie)
OTP	<i>Országos Takarékpénztár</i>
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PIB	Produit intérieur brut
PIRLS	<i>Progress in International Reading Literacy Study</i> (Programme de recherche en compréhension de l'écrit)
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petites et moyennes entreprises
PSZÁF	<i>Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete</i> (Autorité de surveillance financière)
PTF	Productivité totale des facteurs
R-D	Recherche-développement
RMP	Réglementation des marchés de produits
TI	Technologies de l'information
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TIMSS	<i>Trends in International Mathematics and Science Study</i> (Enquête internationale sur les tendances en mathématiques et en sciences)
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UE15	Ensemble des 15 États qui étaient membres de l'Union européenne avant l'élargissement de mai 2004
UE19	Ensemble des 19 pays qui sont à la fois membres de l'Union européenne et de l'OCDE
UE27	Ensemble des 27 États qui sont membres de l'Union européenne depuis 2007
USD	Dollar des États-Unis

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

Études économiques de l'OCDE

HONGRIE

THÈME SPÉCIAL : ÉDUCATION

Dernières parutions

Allemagne, mars 2010
Afrique du Sud, juillet 2010
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Brésil, juillet 2009
Canada, septembre 2010
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Corée, juin 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, novembre 2008
Estonie, avril 2009
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, juillet 2009
Finlande, avril 2010
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009
Israël, janvier 2010

Italie, juin 2009
Japon, septembre 2009
Luxembourg, mai 2010
Mexique, juillet 2009
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2009
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, septembre 2010
République slovaque, février 2009
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003
République tchèque, avril 2010
Roumanie, octobre 2002
Royaume-Uni, juin 2009
Slovénie, juillet 2009
Suède, décembre 2008
Suisse, décembre 2009
Turquie, septembre 2010
Ukraine, septembre 2007
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, janvier 2009

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie 2010*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2010-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2010/2
Février 2010

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

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2010 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-347X
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-07708-9
10 2010 02 2 P



9 789264 077089