



# Études économiques de l'OCDE

## HONGRIE

MARS 2012





**Études économiques  
de l'OCDE :  
Hongrie  
2012**



Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie 2012*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-hun-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2012-fr)

ISBN 978-92-64-12941-2 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-12960-3 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE  
ISSN 0304-3363 (imprimé)  
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE Pays  
ISSN 1995-347X (imprimé)  
ISSN 1995-0537 (en ligne)

**Crédit photo :** Couverture © Image source – Fotolia.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2012

---

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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	9
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
L'économie hongroise fait face à de nouvelles tensions sur les marchés .....	11
Mesures à court terme pour rétablir la confiance et écarter le risque d'une récession prolongée .....	14
Politiques structurelles à moyen terme destinées à stimuler la croissance de la production potentielle .....	24
Bibliographie .....	33
Annexe A1. Progrès des principales réformes structurelles .....	35
<b>Chapitre 1. Assurer la viabilité de la dette publique dans un contexte de grande incertitude économique</b> .....	37
Une situation budgétaire relativement favorable en dépit de la crise économique	38
La viabilité budgétaire à long terme reste très dépendante des chocs économiques	43
Se rapprocher encore de la viabilité budgétaire .....	47
Bibliographie .....	57
Annexe 1.A1. Approche stochastique de la viabilité de la dette hongroise .....	59
<b>Chapitre 2. Assurer la stabilité financière et l'efficacité des banques</b> .....	63
La fragilité persistante du secteur bancaire s'accompagne d'un risque de rationnement du crédit .....	64
Un savant dosage de mesures est nécessaire pour restaurer l'intermédiation financière .....	69
Le financement durable de l'économie suppose une baisse des coûts d'intermédiation .....	76
La réglementation et la surveillance financières doivent prendre en compte les risques systémiques .....	88
Bibliographie .....	93
Annexe 2.A1. Déterminants de la marge d'intérêt nette en Hongrie et dans le groupe des pays comparables de l'OCDE situés en Europe centrale et orientale .....	95
<b>Chapitre 3. Lutter contre l'exclusion sur le marché du travail</b> .....	97
Le marché du travail a été durement touché par la crise économique et ses retombées .....	98
Augmenter les taux d'activité .....	107
Favoriser l'insertion professionnelle des catégories sous-représentées sur le marché du travail .....	108
Notes .....	128
Bibliographie .....	129

<b>Chapitre 4. Améliorer les résultats et le fonctionnement du système de santé</b> . . . . .	133
La situation sanitaire laisse généralement à désirer . . . . .	134
Le système de santé hongrois n'est pas parvenu à améliorer l'état de santé de la population . . . . .	139
Réformes du système de santé . . . . .	147
Notes . . . . .	161
Bibliographie . . . . .	161
Annexe 4.A1. Organisation du système de santé . . . . .	164
<b>Glossaire</b> . . . . .	165
<b>Encadrés</b>	
1. Principales recommandations concernant les priorités stratégiques à court terme . . . . .	24
2. Principales recommandations concernant les priorités stratégiques à moyen terme . . . . .	33
1.1. Simulation par un modèle MDEG de l'incidence macroéconomique du redressement budgétaire en Hongrie . . . . .	40
1.2. Suppression du deuxième pilier du système de retraite . . . . .	41
1.3. Recommandations pour assurer la viabilité de la dette publique dans un contexte de grande incertitude économique . . . . .	56
2.1. Principales mesures prises en 2011 pour réduire l'endettement des ménages et assainir les portefeuilles des banques . . . . .	70
2.2. Mesurer la concurrence sur le marché . . . . .	79
2.3. Ratio de frais . . . . .	85
2.4. Recommandations d'action pour assurer la stabilité et l'efficacité financières . . . . .	92
3.1. Recommandations pour lutter contre l'exclusion sur le marché du travail . .	127
4.1. Recommandations à l'intention des pouvoirs publics en vue d'améliorer les résultats et le fonctionnement du système de santé . . . . .	160
<b>Tableaux</b>	
1. Perspectives à court terme . . . . .	13
1.1. Le plan Széll Kálmán . . . . .	42
1.2. Indicateurs de viabilité . . . . .	45
1.3. Évolution prévue du ratio dépenses publiques brutes liées au vieillissement/PIB et facteurs déterminants . . . . .	46
1.4. Hongrie : évolution de la gestion de la dette face à la crise . . . . .	47
1.A1.1. Écart-type des chocs . . . . .	59
1.A1.2. Corrélations des chocs . . . . .	60
2.1. Créances en souffrance . . . . .	67
2.2. Comparaison des taxes bancaires . . . . .	75
2.3. Performances relatives des fonds de pension . . . . .	83
2.4. Ratios de frais et frais sur actifs équivalents . . . . .	85
4.1. Taux de mortalité infantile et principales causes de mortalité . . . . .	136
4.2. Dépenses de santé pour certains types de soins . . . . .	144
4.3. Rémunération mensuelle moyenne des salariés par secteur d'activité . . . . .	157

## Graphiques

1.	Principaux indicateurs .....	12
2.	Capacité de financement et assainissement budgétaire .....	15
3.	Coin fiscal moyen pour différents centiles de revenu .....	17
4.	Déficit des administrations publiques et élections .....	18
5.	Prêts aux entreprises et aux ménages .....	20
6.	Courbe de Beveridge, chômage de longue durée et NAIRU .....	23
7.	Taux d'activité de la population active dans les pays membres de l'OCDE ...	27
8.	Taux d'emploi des femmes et indice synthétique de fécondité .....	29
9.	Espérance de vie à la naissance par rapport au revenu national et aux dépenses de santé .....	31
1.1.	Soldes financiers des administrations publiques .....	39
1.2.	Solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles et sous-jacent .....	40
1.3.	Composition de l'assainissement budgétaire .....	42
1.4.	Caractéristiques de la dette publique .....	44
1.5.	Simulations stochastiques de la dette des administrations publiques .....	44
1.6.	Évolution des indicateurs de risque en matière de dette .....	48
1.7.	Emploi public .....	49
2.1.	Ratio d'adéquation des fonds propres .....	64
2.2.	Ratio de levier .....	65
2.3.	Ratio prêts/dépôts .....	65
2.4.	Structure du passif des banques .....	66
2.5.	Prêts en souffrance et renégociés .....	67
2.6.	Le durcissement des conditions de crédit et des critères d'octroi de crédit se confirme .....	68
2.7.	Prêts aux entreprises et aux ménages .....	68
2.8.	Taux moyen d'imposition par rapport au total des actifs des banques .....	74
2.9.	Comparaison de la rentabilité des banques hongroises, des autres banques de la région et des maisons mères dans leur pays d'origine .....	76
2.10.	Marge d'intérêt nette en Hongrie par rapport au pays comparables, et décomposition pour les banques hongroises .....	77
2.11.	Mesures de la concurrence .....	78
2.12.	Ventilation des portefeuilles des fonds de pension .....	84
2.13.	Ratios de frais des fonds de pension hongrois .....	86
3.1.	Le taux de chômage augmente depuis le début de la crise .....	98
3.2.	Effets de la récession selon les différentes catégories de travailleurs .....	99
3.3.	Évolution du taux d'activité .....	100
3.4.	Migrations régionales et chômage .....	105
3.5.	Législation sur la protection d'emploi .....	106
3.6.	Origine des écarts d'utilisation de la main-d'œuvre dans certains pays de l'OCDE .....	107
3.7.	Taux d'activité par groupe d'âge et par sexe .....	108
3.8.	Taux d'activité par groupe d'âge et par niveau d'instruction .....	109
3.9.	Emploi à temps partiel .....	110
3.10.	Taux d'emploi des mères de famille par rapport aux dépenses sociales, au congé parental et à l'accueil des jeunes enfants .....	112

3.11. Bénéficiaires des pensions d'invalidité et taux d'emploi des travailleurs handicapés .....	114
3.12. L'alternance études-travail est une solution efficace pour s'insérer sur le marché du travail .....	120
3.13. Taux d'emploi des seniors et âge de la retraite .....	122
3.14. Formation continue et taux d'emploi .....	124
4.1. Indicateurs d'espérance de vie .....	135
4.2. Facteurs de risques pour la santé .....	138
4.3. Mortalité évitable grâce à des soins et dépenses de santé .....	141
4.4. Consultations médicales et utilisation des ressources hospitalières .....	142
4.5. Ressources du système de soins .....	143
4.6. Dépenses pharmaceutiques .....	146
4.7. Taux de survie des malades atteints d'un cancer .....	153
4.8. Répartition des médecins par tranche d'âge .....	158
4.A1.1. Financement .....	164

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 17 janvier 2012. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 2 février 2012.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Rafal Kierzenkowski, Mehmet Eris et Olena Havrylchuk sous la direction de Pierre Beynet. La recherche statistique a été assurée par Desney Erb. Cette Étude a également bénéficié de la collaboration de consultants extérieurs.

L'Étude précédente de la Hongrie a été publiée en février 2010.

## 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, 2010

<b>LE PAYS</b>			
Superficie (1 000 km <sup>2</sup> )	93.0	Principales villes (milliers d'habitants)	
Agriculture (%)	62.2	Budapest	1 733.7
Forêt (%)	20.4	Debrecen	208.0
		Szeged	170.3
<b>LA POPULATION</b>			
Population		Population active totale (milliers)	4 231
En milliers	10 000	Emploi (en % du total)	
Accroissement 2005-10 (taux annualisé, %)	-0.2	Agriculture, sylviculture et pêche	4.5
Densité au km <sup>2</sup>	107	Industrie et construction	30.7
		Services	64.8
<b>LA PRODUCTION</b>			
Produit intérieur brut		Formation brute de capital fixe	
En milliards HUF	26 891	En % du PIB	17.7
Par habitant (en milliers USD)	13.0	Par habitant (en milliers USD)	2.3
<b>L'ÉTAT</b>			
Consommation publique (en % du PIB)	21.7	Nombre de sièges au Parlement	386
Administrations publiques (en % du PIB)		Fidesz, Parti civique hongrois et KDNP	262
Dépenses courantes	47.9	Parti socialiste hongrois (MSZP)	59
Recettes courantes	42.3	Mouvement pour une meilleure Hongrie (Jobbik)	47
Dette brute, définition de Maastricht	80.9	La politique peut être différente (LMP)	16
		Autres	2
		Dernière élection : avril 2010	
<b>LE COMMERCE EXTÉRIEUR</b>			
Exportations de biens et services (en % du PIB)	86.0	Importations de biens et services (en % du PIB)	79.5
Principaux produits exportés (en % du total)		Principaux produits importés (en % du total)	
Machines et appareils de transport	60.2	Machines et appareils de transport	50.4
Articles manufacturés	27.6	Articles manufacturés	31.9
Alimentation, boissons et tabac	6.9	Carburants et énergie électrique	10.7
Carburants et énergie électrique	2.8	Alimentation, boissons et tabac	5.0
<b>LA MONNAIE</b>			
Unité monétaire : forint		Moyenne annuelle (2011)	
		Forints par USD	200.6
		Forints par EUR	275.5

## Résumé

**L'économie hongroise est confrontée à d'importants vents contraires.** Le ralentissement de l'activité mondiale et les turbulences sur les marchés de capitaux ont précipité une économie déjà fragile et lourdement endettée vers la récession. Néanmoins, des politiques nationales controversées ont également contribué à l'incertitude en sapant la confiance des consommateurs, des entreprises et des marchés. L'urgence absolue est de stabiliser l'économie. En outre, il est essentiel de renforcer la crédibilité et la prévisibilité des politiques intérieures afin d'établir des conditions favorables à la croissance et à la hausse des revenus. Un accord avec les organisations multilatérales contribuerait à rétablir la confiance et faciliterait l'assainissement indispensable des finances publiques. Il allégerait également le poids de la dette en devises en stabilisant le taux de change. Le deuxième défi consiste à renouer avec une croissance saine en vue de pérenniser la reprise. Cet objectif implique de résorber la dette des ménages sans pénaliser les banques pour éviter un resserrement du crédit. Enfin, il faut impérativement rehausser la croissance potentielle : augmenter les taux d'activité et améliorer les résultats en termes de santé sont deux moyens d'y parvenir.

**Un assainissement budgétaire crédible et un soutien à la demande de main-d'œuvre contribueront à stabiliser l'économie.** Malgré une situation budgétaire relativement favorable, la détérioration récente du solde sous-jacent exige des efforts supplémentaires, au-delà des mesures prévues en 2012. Un rééquilibrage durable des finances publiques doit faire une large place à la réduction à long terme des dépenses en adoptant des mesures pérennes et en engageant des réformes structurelles visant à stimuler la croissance, comme celles présentées dans le plan Széll Kálmán et, le cas échéant, en augmentant les impôts qui induisent le moins de distorsions. Compte tenu du caractère très régressif des modifications récentes du système fiscal et des prestations, il est essentiel de limiter le plus possible les répercussions négatives en termes de redistribution afin d'obtenir un soutien public et un engagement politique durable en faveur de la réforme. Doter le conseil budgétaire de ressources suffisantes pour qu'il joue son rôle de surveillance budgétaire renforcera la crédibilité du programme d'assainissement ; en revanche, il conviendrait de supprimer son droit de veto sur le budget car ce pouvoir excessif est susceptible d'entraîner une chute du gouvernement. Pour éviter que le chômage conjoncturel ne devienne structurel, il faut revoir les politiques du marché du travail et privilégier les mesures actives telles qu'une formation de qualité, mais aussi mieux cibler les subventions en faveur de l'emploi et corriger progressivement les très fortes hausses du salaire minimum.

**Accroître la résistance de l'économie face aux chocs et promouvoir des conditions propices à l'activité des entreprises permettront de renouer avec une croissance plus saine.** La Hongrie est trop vulnérable aux revirements de confiance des investisseurs en raison de l'importance de sa dette en devises. Cela vaut pour la dette publique, qui devrait recourir davantage au financement intérieur en forint, et notamment pour les ménages. Les programmes de soutien au désendettement des ménages devraient cibler surtout les ménages surendettés et garantir une répartition de la charge entre créanciers, emprunteurs et pouvoirs publics. L'accord conclu à la mi-décembre avec les banques est un pas dans la bonne direction, mais n'est pas suffisamment ciblé sur

les emprunteurs en difficulté. Pour éviter un rationnement plus poussé du crédit, la recapitalisation éventuelle des banques doit passer par une augmentation de capital afin de ne pas restreindre le portefeuille de prêts, et la taxe bancaire devrait être réduite et remaniée. La mise en place de mécanismes de contrôle supplémentaires concourrait également à instaurer des conditions plus prévisibles et propices aux entreprises. Ainsi, les pleins pouvoirs de la Cour constitutionnelle en matière économique ne devraient pas dépendre du niveau du ratio dette/PIB, et il faut garantir l'indépendance effective de la banque centrale, conformément aux obligations internationales imparties à la Hongrie.

**Accroître le taux d'activité et améliorer la santé pour stimuler la croissance.**

Des mesures structurelles sont nécessaires afin d'augmenter l'offre de main-d'œuvre des catégories sous-représentées. Le développement de conditions de travail flexibles et des mesures visant à mieux concilier vie professionnelle et vie familiale favoriseraient l'activité des femmes. Un système éducatif plus en adéquation avec les besoins du marché du travail faciliterait l'intégration des jeunes et des Roms. Enfin, la réforme du régime de retraite anticipée et de l'apprentissage tout au long de la vie renforcerait les incitations à travailler plus longtemps. Le système de santé étant peu efficace, il est possible d'améliorer les résultats sur le plan de la santé sans obérer les finances publiques. Cela pourrait passer par une redistribution des ressources des services hospitaliers aux services ambulatoires et aux soins de longue durée, par des programmes de prévention et de promotion de la santé, et par une meilleure gestion des personnels de santé. Enfin, décourager les paiements non officiels contribuerait à favoriser l'accès aux soins de santé.

# Évaluation et recommandations

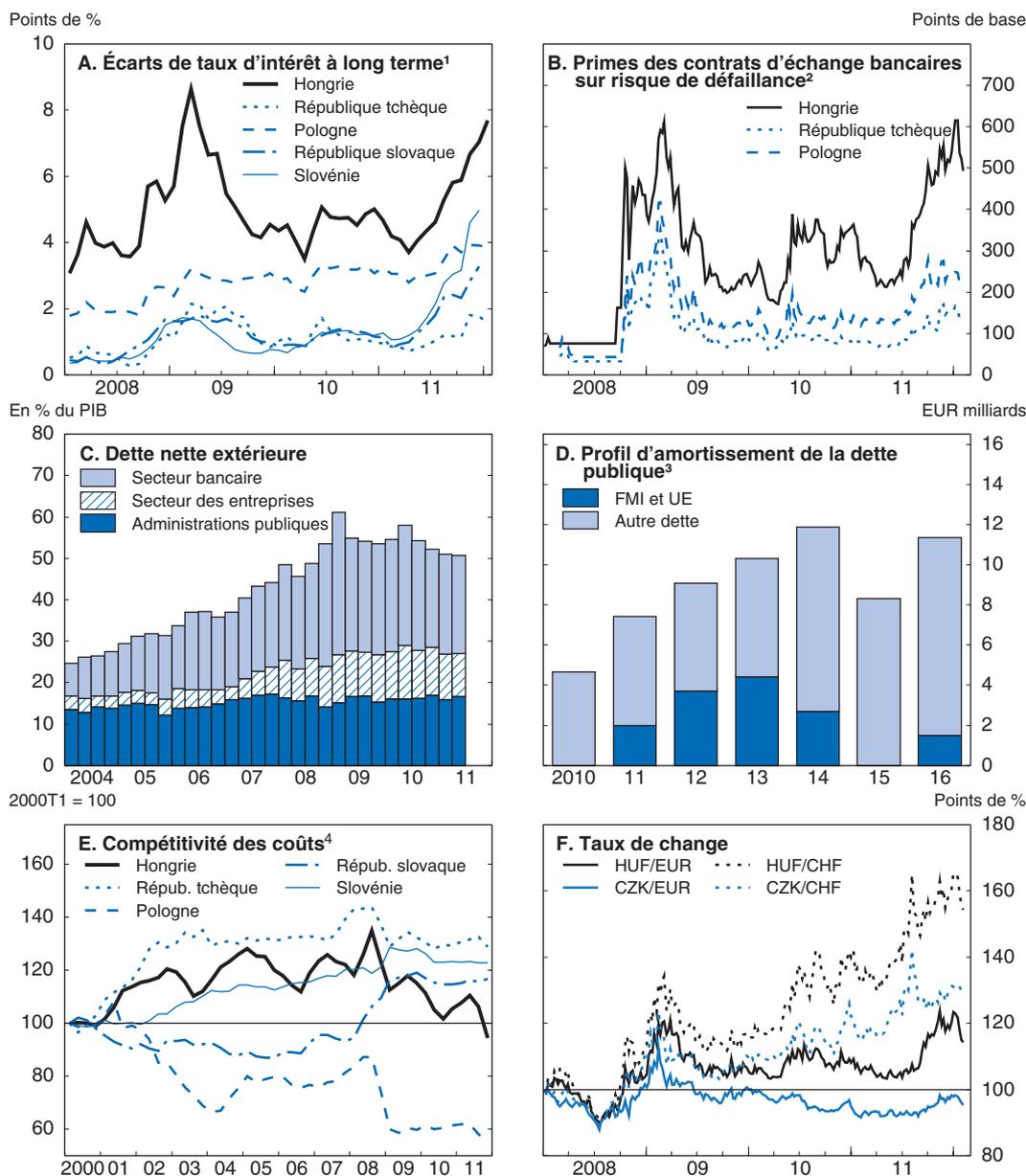
## L'économie hongroise fait face à de nouvelles tensions sur les marchés

La Hongrie est confrontée à une exacerbation des tensions sur les marchés de capitaux. Les taux d'intérêt à long terme et les taux des contrats d'échange sur risque de défaut concernant les titres de la dette publique ont sensiblement augmenté depuis le printemps 2011 (graphique 1, parties A et B). La notation de la dette souveraine a été dégradée à investissement spéculatif et plusieurs adjudications de titres de dette ont échoué pour tout ou partie au second semestre 2011, ce qui suscite une grande incertitude alors que le pays va avoir d'importants besoins de refinancement en 2012 et 2013 (graphique 1, partie D). De plus, le cours de change de la monnaie nationale s'est fortement déprécié, ce qui alourdit la dette en devises (graphique 1, parties F et C). Pour mieux stabiliser les marchés, le gouvernement a demandé une aide financière de précaution à l'Union européenne (UE) et au Fonds monétaire international (FMI) et la banque centrale a relevé son taux directeur de 50 points de base à deux reprises en novembre et décembre 2011 pour le porter à 7 %.

La situation actuelle associant le ralentissement économique mondial et cette exacerbation des tensions sur les marchés touche une économie déjà fragile. Certes, la solide compétitivité du pays en matière de coûts (graphique 1, partie E) et la maîtrise des prix relatifs à l'exportation ont permis au pays de gagner des parts de marché et de dégager un excédent de sa balance courante, mais elles n'ont pas empêché un ralentissement marqué de la croissance des exportations. La réduction de la dette du secteur privé pèse sur la demande intérieure. L'introduction et la conception de l'impôt à taux uniforme en 2011 ont certes augmenté le revenu net moyen, mais d'autres mesures fiscales directes ont abouti à une diminution des revenus des ménages les moins bien dotés qui sont ceux qui affichent la plus forte propension à consommer et qui, par conséquent, seront les plus touchés par la hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 2012. Malgré des réductions de l'impôt sur les bénéfices des sociétés applicable aux petites et moyennes entreprises et quelques projets phares dans le secteur automobile qui ont stimulé l'investissement manufacturier, l'investissement est resté globalement faible. Cela reflète en partie l'atonie du secteur de la construction ainsi que l'incertitude économique, auxquelles s'ajoute le prélèvement « d'impôts de crise » dans divers secteurs. L'introduction d'une taxe importante sur les banques a abouti à un certain rationnement du crédit. De plus, pour dédommager les ménages qui ont vu leurs revenus baisser à la suite de la suppression du crédit d'impôt en faveur de l'emploi, le gouvernement a relevé les salaires minimums et a incité les entreprises à augmenter les salaires en excluant des marchés publics et des subventions celles qui ne respectent pas l'accord tripartite sur les augmentations de salaires.

Dans l'ensemble, l'économie devrait être en récession au début de 2012 avant une reprise timide au second semestre de l'année sous l'effet d'un léger redressement de la

Graphique 1. Principaux indicateurs



1. Écart par rapport aux obligations du gouvernement allemand à 10 ans.
2. Créances à 5 ans, écart de taux moyen par rapport à la courbe de référence.
3. Sur la base du Rapport du FMI n° 11/137 de juin 2011.
4. Taux de change effectif calculé sur la base des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre.

Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), janvier ; Datastream, Magyar Nemzeti Bank et Fonds monétaire international.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575636>

confiance et d'une amélioration des conditions financières et économiques à l'échelle mondiale (tableau 1). Le taux de chômage devrait augmenter sous l'effet du ralentissement économique, ce phénomène étant amplifié par la forte hausse de 19 % du salaire minimum en 2012, alors que l'offre de main-d'œuvre est susceptible de s'accroître en raison de la moindre générosité des prestations sociales. Ces prévisions sont cohérentes avec un

Tableau 1. Perspectives à court terme

	Prix courants (milliards HUF) 2008	Pourcentage de variation, en volume, prix de 2005 <sup>1</sup>				
		2009	2010	2011	2012	2013
<b>Produit intérieur brut en volume</b>	<b>26 589</b>	<b>-6.6</b>	<b>1.2</b>	<b>1.5</b>	<b>-0.6</b>	<b>1.1</b>
Consommation privée	14 380	-6.2	-2.2	-0.7	-2.0	-0.2
Consommation des administrations publiques	5 801	-0.7	-2.1	-0.3	-1.3	-0.2
Formation brute de capital fixe	5 760	-11.0	-9.7	-6.7	-3.9	-0.2
Demande intérieure finale	25 940	-6.1	-3.7	-1.8	-2.2	-0.2
Variation des stocks <sup>2</sup>	528	-4.6	3.2	0.5	-0.1	0.0
Demande intérieure totale	26 468	-10.5	0.5	-1.3	-2.4	-0.2
Exportations de biens et services	21 677	-10.2	14.3	9.4	4.8	6.4
Importations de biens et services	21 557	-14.8	12.8	6.8	3.3	5.5
Exportations nettes <sup>2</sup>	121	3.6	1.8	2.7	1.7	1.3
<i>Pour mémoire</i>						
Déflateur du PIB	..	3.9	3.0	2.0	4.0	2.4
Indice des prix à la consommation	..	4.2	4.9	3.9	4.9	2.9
Déflateur de la consommation privée	..	3.7	4.2	3.4	4.6	2.7
Taux de chômage (en % de la population active)	..	10.1	11.2	11.0	11.9	11.8
Solde financier des administrations publiques <sup>3</sup>	..	-4.5	-4.3	4.0	-3.4	-3.3
Dette brute des administrations publiques (définition de Maastricht) <sup>3</sup>	..	79.2	80.9	84.2	85.1	85.9
Balance des opérations courantes <sup>3</sup>	..	-0.2	1.1	1.9	1.4	1.2

1. Prévisions à partir de 2011 provenant de OCDE (2011), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 90.

2. Contributions à la variation du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente), montant effectif pour la première colonne.

3. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), janvier.

scénario de « demi-mesures » à l'échelle mondiale, mais comportent des risques de détérioration importants qui ont d'assez fortes chances de se concrétiser. À moyen terme, les perspectives demeurent sombres en l'absence de mesures nouvelles susceptibles de stimuler la croissance potentielle. Le recul de 25 % de la formation brute de capital fixe depuis la mi-2008 est en train de faire reculer la croissance de la production potentielle de son rythme de près de 3 % avant la crise à moins de 1 %. Certes, la productivité du travail devrait augmenter légèrement, mais le vieillissement rapide de la population va contenir la croissance à un rythme estimé à 1-1.5 % dans les années qui viennent.

### **Stabiliser l'économie et stimuler la croissance potentielle**

Compte tenu de l'exacerbation des tensions sur les marchés de capitaux et du recul de l'activité, le premier défi consiste à stabiliser l'économie. La conclusion rapide d'un accord avec les organisations multilatérales en vue d'une nouvelle aide constitue une première mesure essentielle au rétablissement de la confiance des investisseurs, à la stabilisation du cours de change et à l'atténuation d'un certain nombre de pressions sur les ménages qui sont fortement endettés en devises. En apportant une protection contre les risques de refinancement et en stabilisant l'accès au marché, un tel accord devrait permettre de procéder au nécessaire assainissement des finances publiques. Des mesures d'assainissement structurelles bien conçues qui minimisent les coûts économiques et les impacts négatifs sur la distribution des revenus sont nécessaires. Un ajustement budgétaire crédible ouvrira le moment venu la voie à un assouplissement de la politique monétaire.

Le deuxième grand défi consiste à rétablir la croissance au moyen de nouvelles réformes structurelles. À court terme, le préalable à toute reprise durable consiste à réduire l'exposition des ménages en devises. La responsabilité du recours excessif aux emprunts en devises ayant été partagée entre les bailleurs de fonds, les emprunteurs et les autorités de tutelle, la charge de l'ajustement doit être supportée par les banques, les ménages et le gouvernement. L'accord conclu à la mi-décembre entre le gouvernement et les banques marque une étape bienvenue vers un juste partage de la charge, mais ne cible pas suffisamment les emprunteurs en difficulté. À moyen terme, l'accélération de la croissance potentielle sera facilitée par l'instauration d'un climat favorable aux entreprises avec une harmonisation des règles du jeu et de solides mécanismes d'équilibre des pouvoirs pour éviter des mesures imprévisibles et l'incertitude entourant les contrats. Cela devrait stimuler l'investissement et la productivité du travail. Cela étant, il faudra aussi pousser les moteurs de la croissance potentielle de l'emploi, notamment la croissance du taux d'activité tendanciel. Une réforme des politiques du marché du travail et de la santé pourrait sensiblement contribuer à la réalisation de cet objectif. Les principales évaluations et recommandations sur ces questions sont résumées ci-après et analysées plus en détail dans les chapitres de la présente *Étude*.

## Mesures à court terme pour rétablir la confiance et écarter le risque d'une récession prolongée

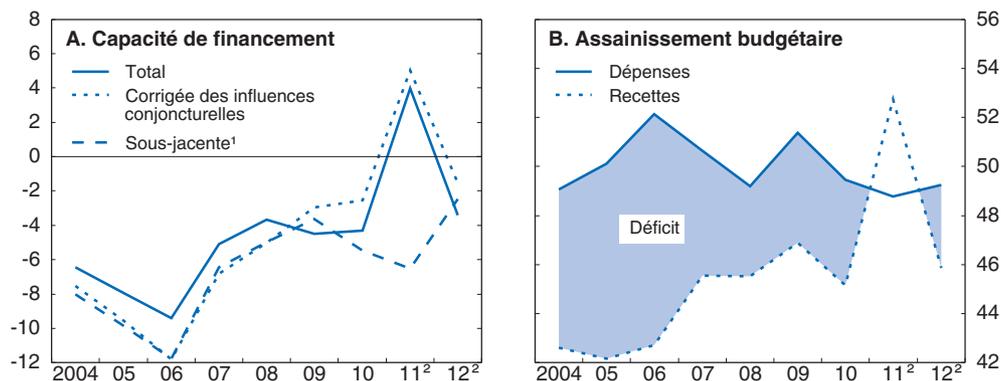
### **Reprendre l'assainissement budgétaire**

Après trois années marquées par un assainissement sensible des finances publiques de 2006 à 2009, une certaine lassitude de l'ajustement a refait surface, puisque le déséquilibre sous-jacent s'est détérioré en 2010 comme en 2011, annulant ainsi les progrès antérieurs (graphique 2, partie A). Les réductions des impôts sur le travail et le capital ont abouti à une nette diminution des recettes qui a été dans un premier temps compensée par des mesures ponctuelles, notamment le transfert à l'État des actifs de retraite au titre du second pilier qui a permis de dégager un excédent budgétaire considérable, mais exceptionnel en 2011 (graphique 2, partie B). Le gouvernement a ensuite annoncé un programme ambitieux de réformes structurelles au printemps 2011, le plan Széll Kálmán, qui se concentrait à juste titre sur la réduction des dépenses publiques, parallèlement aux mesures supplémentaires prévues par le programme de convergence. Ces dispositions, qui doivent être principalement mises en œuvre à partir de 2012, ont depuis lors été complétées essentiellement par des mesures d'accroissement des recettes budgétaires car la détérioration des perspectives de croissance et l'application partielle prévue des dispositions antérieures appelaient des efforts supplémentaires d'assainissement. Ces initiatives comprennent notamment des augmentations des cotisations salariales de sécurité sociale, de diverses taxes d'accises et du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (de 25 % à 27 %, à partir de janvier 2012). Toutefois, les dispositions concernant les dépenses ont été moins bien définies (par exemple, la révision des missions publiques et l'amélioration de l'efficacité de leur gestion) ou leurs avantages risquent d'être difficiles à préserver (par exemple, le gel des salaires publics ou l'indexation des prestations familiales et d'autres transferts sociaux).

### **Réduire la croissance des dépenses**

Compte tenu de l'ampleur des dépenses publiques (près de 50 % du PIB), et plus particulièrement du niveau du revenu par habitant en Hongrie, les mesures

Graphique 2. **Capacité de financement et assainissement budgétaire**  
Administrations publiques, en pourcentage du PIB ou du PIB potentiel



1. Corrigée des influences conjoncturelles moins les transactions *ad hoc*.
2. Prévisions.

Source : OCDE (2011), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575655>

supplémentaires d'assainissement doivent se concentrer sur les dépenses plutôt que sur les recettes. La faible efficacité du secteur public est une occasion de limiter les dépenses sans diminuer indûment les services publics. L'emploi dans les administrations publiques qui représente près de 20 % de l'emploi total, pourrait être réduit, en particulier à l'échelon local. Le gouvernement a pris des mesures allant dans cette direction à la fin de 2011. La contraction de la masse salariale par la diminution des effectifs plutôt que des salaires, devrait apporter plus de flexibilité et empêcher le secteur public de devenir de moins en moins compétitif sur le marché du travail. De fait, les salaires du secteur public sont déjà comparativement moins bons que ceux du secteur privé (OCDE, 2010a). Pour maximiser les avantages de la réforme de la fonction publique, la question des sureffectifs devrait être réglée par des évaluations des performances du personnel et une révision des priorités de l'action des pouvoirs publics.

La passation de marchés publics constitue un autre domaine dans lequel on pourrait réaliser des économies considérables. En 2008, les marchés publics passés par les administrations centrales et les entreprises de services d'utilité publique appartenant à l'État ont représenté 20 % du PIB, soit trois points de plus que la moyenne de l'OCDE. Une nouvelle loi simplifiée sur la passation des marchés publics qui favorise la participation de petites et moyennes entreprises a été adoptée à la mi-2011. Cela étant, ouvrir plus largement ces marchés nationaux à des fournisseurs étrangers tout en s'appuyant plus fortement sur les technologies de l'information et de la communication permettrait de réduire les coûts en intensifiant la concurrence, en renforçant la transparence et en limitant les coûts administratifs (OCDE, 2011a).

D'importants gains d'efficacité sont possibles car l'organisation des transports publics (compagnies de bus, de chemins de fer et de transport aérien) génère des pertes et exige des plans réguliers de sauvetage et de recapitalisation de la part de l'État. Malgré des réductions des subventions sur les prix, les économies attendues des restructurations n'ont pas été réalisées jusqu'ici et, au contraire, les pouvoirs publics ont dû accroître leur soutien. Tout nouveau plan de sauvetage doit aller de pair avec un durcissement des contraintes budgétaires et, le cas échéant, avec une rationalisation de la prestation de services dans son ensemble. De plus, les participations publiques dans les segments

potentiellement concurrentiels des industries de réseau doivent être progressivement éliminées afin d'alléger les tensions sur les dépenses publiques et améliorer la gouvernance et l'efficacité de ces segments.

### ***Alourdir les impôts sur la propriété et la fiscalité environnementale***

Si elles ont besoin de recourir à la fiscalité pour assainir les finances publiques, les autorités devraient augmenter les impôts induisant le moins de distorsions. La récente hausse du taux de la TVA est positif à cet égard, mais les « impôts de crise », en particulier la taxe sur les banques (voir plus loin), introduisent de fortes distorsions. Ils doivent être supprimés comme prévu avant la fin de 2012 ou 2013 (taxe sur les banques). Les impôts environnementaux pourraient être relevés davantage car les impôts effectivement prélevés sur l'énergie figurent parmi les plus faibles d'Europe. Les impôts sur la propriété (notamment sur les biens immobiliers, le patrimoine net, les successions et les mutations) restent faibles en Hongrie, représentant à peine 1 % du PIB en 2008, contre une moyenne de près de 2 % pour la zone de l'OCDE. Un impôt sur les biens immobiliers résidentiels qui devait être prélevé au niveau de l'État a été annulé par la Cour constitutionnelle en 2010, alors même que ce type d'impôt compte parmi les moins préjudiciables à la croissance (Arnold *et al.*, 2011).

Une autre façon efficace d'alourdir la fiscalité consiste à améliorer le recouvrement des impôts. En janvier 2011, les deux administrations fiscales ont été réunies en une seule institution, dont les pouvoirs ont été renforcés et les procédures simplifiées en janvier 2012, ce qui devrait créer des conditions propices à une lutte plus efficace contre une tendance générale à l'évasion fiscale. Par ailleurs, les contrôles fiscaux devraient être renforcés dans les tranches supérieure et inférieure de revenus et s'appuyer sur un meilleur partage de l'information entre les organismes concernés, un durcissement des pénalités et des sanctions financières.

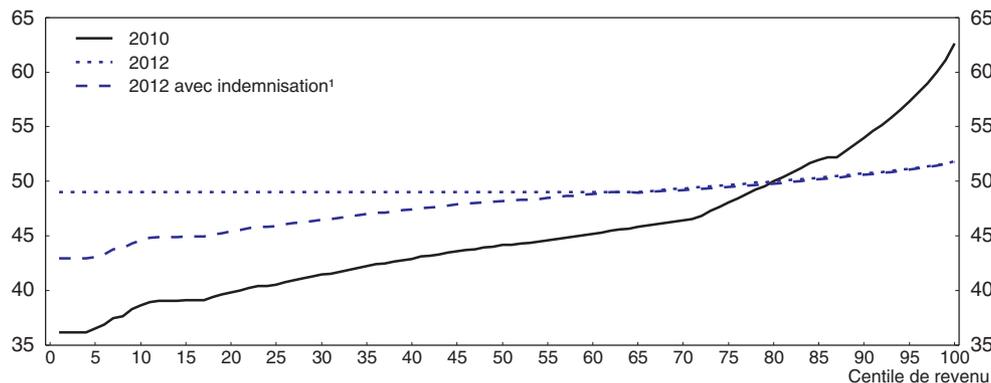
### ***Veiller à une juste répartition des efforts d'assainissement***

Le succès de l'assainissement des finances publiques suppose une juste répartition de l'effort d'ajustement entre les riches et les pauvres de façon à favoriser l'adhésion de l'opinion et à assurer la viabilité des réformes fiscales. Nonobstant la volonté des pouvoirs publics d'améliorer l'efficacité économique au moyen de réformes fiscales, cette question est d'autant plus pressante en Hongrie que les récentes réformes budgétaires ont reporté le poids de la fiscalité sur les titulaires de bas revenus. En ce qui concerne les recettes, les augmentations généralisées des cotisations de sécurité sociale et la suppression du crédit d'impôt en faveur de l'emploi ont sensiblement accentué le coin fiscal pour les ménages qui se situent au bas de l'échelle des revenus, en particulier ceux qui n'ont pas d'enfants (graphique 3). Le relèvement du taux normal de TVA (les taux réduits sont restés inchangés), tout en limitant les distorsions économiques, tend à affecter davantage les titulaires de faibles revenus car ils consacrent une relativement plus forte proportion à la consommation. Sur le plan des dépenses, le gel des prestations sociales a été plus préjudiciable aux pauvres. En effet, les dépenses fiscales au profit des ménages ayant des enfants augmentent avec le niveau de leurs revenus.

Il existe des solutions permettant d'ajuster la répartition de l'effort tout en préservant les gains d'efficacité obtenus par les réformes récentes, mais toutes ces mesures nécessiteraient d'être soigneusement étudiées à la lumière de la nécessité de réduire le déficit budgétaire et d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques. Le rétablissement du crédit d'impôt pour l'emploi qui a récemment été supprimé apporterait

Graphique 3. **Coin fiscal moyen pour différents centiles de revenu**

Pour un ménage sans enfants, en pourcentage



1. Toute augmentation des salaires dans le secteur privé supérieure à 5 % est remboursée aux entreprises par le biais de réductions des cotisations patronales de sécurité sociale.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base des modèles *Impôts/Prestations* de l'OCDE et données du ministère de l'Économie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575674>

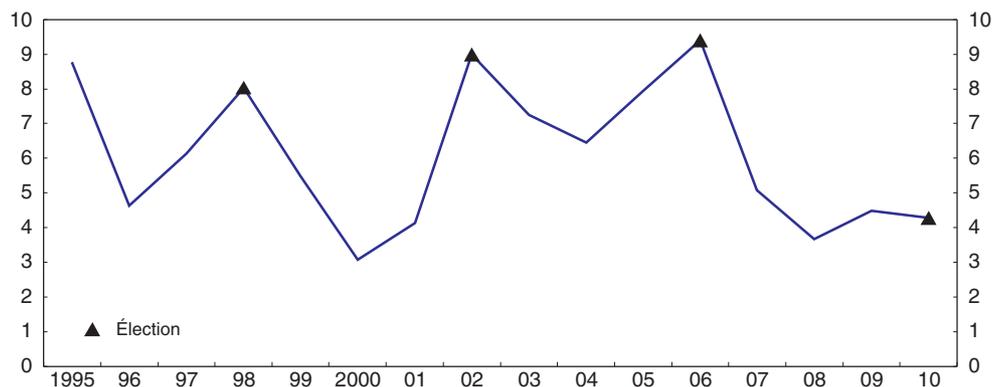
un revenu supplémentaire aux titulaires de faibles revenus et améliorerait les incitations à travailler. Le coût budgétaire du dispositif serait limité par l'élimination du crédit d'impôt à partir d'un niveau de revenu inférieur à ce qu'il était précédemment. Un abattement dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques allégerait le poids des prélèvements pour les revenus inférieurs tout en maintenant le caractère globalement uniforme de la structure fiscale. L'annulation des projets actuels visant à abaisser le taux effectif de l'impôt sur le revenu à 16 % pour les revenus supérieurs au salaire moyen constituerait une autre solution pour préserver la progressivité du dispositif. Lier les prestations pour enfants à charge aux revenus plutôt qu'au nombre d'enfants comme c'est le cas actuellement permettrait d'apporter plus d'argent à ceux qui en ont besoin. Augmenter les impôts induisant le moins de distorsions pour des particuliers fortunés pourrait constituer une solution permettant de disposer d'une marge de manœuvre pour restructurer les crédits en devises d'emprunteurs en difficulté (voir plus loin).

### **Renforcer le dispositif budgétaire pour asseoir la crédibilité de l'assainissement budgétaire**

Traditionnellement, le budget hongrois est fortement déterminé par le cycle politique, mais cela n'a pas été le cas lors des élections de 2010 (graphique 4). Ce revirement marqué a pu refléter l'adoption de la Loi de responsabilité budgétaire qui a établi des règles fiscales et un conseil budgétaire indépendant très médiatisé en 2008, ainsi que l'engagement des autorités à respecter l'objectif de déficit. Toutefois, ce dispositif a été affaibli à l'occasion du remplacement de l'ancien conseil par un nouveau doté de ressources bien moindres (trois membres et aucun budget). Ce conseil peut cependant mettre son veto à des lois de finances, mais comme cela risque de faire tomber le gouvernement – le président de la République peut dissoudre le Parlement si une nouvelle loi de finances n'est pas adoptée avant la fin de mars – on ne voit pas comment cette option peut être mise à profit de façon constructive. Un plafonnement de la dette publique a été introduit dans la Constitution et prévoit que la dette publique brute devra être ramenée à moins de 50 % du PIB à un moment donné à l'avenir. Selon la loi de stabilité économique adoptée en décembre 2011, ce plafonnement s'appuie sur une règle relative à la dette qui stipule que la hausse de la

Graphique 4. **Déficit des administrations publiques et élections**

En pourcentage du PIB



Source : OCDE (2011), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575693>

dette publique ne peut pas dépasser l'inflation escomptée, diminuée de la moitié de la croissance prévue du PIB réel, tant que le ratio de la dette publique au PIB reste supérieur à 50 %. Cette règle entrera en vigueur en 2016 seulement, tandis que les objectifs du programme de convergence de 2011 s'appliqueront d'ici là.

Le nouveau dispositif budgétaire pourrait être amélioré. Le biais procyclique qu'il présente pourrait être limité en lui conférant plus de flexibilité. La clause dérogatoire relative aux contingences économiques (« une récession nationale marquée et prolongée ») est sans doute trop restrictive dans la mesure où la règle pourrait avoir un effet procyclique dans certaines circonstances : par exemple, lorsque la croissance économique est positive, alors que l'écart de production reste négatif. La politique budgétaire se trouverait renforcée si elle était définie dans le cadre d'une démarche pluriannuelle, avec des objectifs à moyen terme reposant sur des prévisions de croissance réalistes et des mesures précises en vue d'atteindre les objectifs. La nouvelle loi relative à la stabilité économique soumet les modifications de certains aspects de la réglementation touchant la fiscalité (l'impôt sur le revenu des personnes physiques à taux uniforme, par exemple), le système de retraite et la gestion budgétaire à une majorité des deux tiers au Parlement. Cela risque de restreindre indûment une flexibilité dont on pourrait avoir besoin à l'avenir. Bien que la définition de la dette publique soit proche de celle de Maastricht, l'aligner de façon stricte accroîtrait la transparence. Plus généralement, l'acceptation par l'opinion de la règle relative à la dette devrait être favorisée par la suppression de la décision de suspendre la plupart des prérogatives économiques de la Cour constitutionnelle tant que le ratio de la dette dépasse 50 % du PIB. Une telle initiative serait de nature à rétablir un meilleur équilibre des pouvoirs. Enfin, les capacités d'analyse du conseil budgétaire devraient être renforcées par un accroissement de ses effectifs et de son budget ; toutefois, le droit de veto excessif dont il dispose vis-à-vis du budget devrait être supprimé, car son exercice pourrait aboutir à faire tomber le gouvernement. De même, le fait qu'un membre du conseil budgétaire ne puisse être remplacé que si une majorité des deux tiers peut être réunie au Parlement pour désigner un nouveau membre risque de porter davantage préjudice à l'acceptation du dispositif en cas de blocage politique.

### ***Une politique budgétaire crédible devrait faciliter l'assouplissement de la politique monétaire***

En 2011, l'inflation globale a été supérieure à l'objectif d'inflation à moyen terme de la banque centrale (3 %) sous l'effet d'un renchérissement de l'alimentation et de l'énergie, d'un mauvais ancrage des anticipations d'inflation et de la récente faiblesse du cours de change. En conséquence, le taux directeur a été relevé de 75 points de base pour atteindre 6 % au début de 2011 et 7 % à la fin de l'année, malgré la lourdeur considérable de la conjoncture. Le taux de change est l'un des vecteurs essentiels de transmission de l'inflation du fait de la grande ouverture de l'économie aux échanges commerciaux, alors que la transmission de la politique monétaire par les taux d'intérêt se fait mal en raison de l'existence d'un endettement considérable en devises. De plus, compte tenu de l'ampleur de la dette extérieure, dans des périodes d'exacerbation des tensions sur les marchés de capitaux, la marge de manœuvre dont disposent les autorités monétaires pour réduire les taux d'intérêt est contrainte par l'augmentation des primes de risque. Dans ce contexte, les tensions sur les prix risquent de s'intensifier temporairement en 2012 par suite de la faiblesse du taux de change et des augmentations substantielles des impôts indirects. Une politique crédible d'austérité budgétaire pourrait créer les conditions d'un assouplissement de la politique monétaire.

Plusieurs modifications importantes de la loi relative à la banque centrale ont été adoptées et ont affecté le cadre institutionnel de la politique monétaire. Une nouvelle procédure de sélection des membres extérieurs du Conseil de politique monétaire (CPM) par une commission parlementaire a été mise en place et quatre nouveaux membres ont été désignés de cette façon au début de 2011. D'autres modifications soumises à un vote à la majorité des deux tiers ont été apportées à la fin de 2011. Le pouvoir du gouverneur de la banque centrale de nommer ses deux sous-gouverneurs, également membres du CPM, a été supprimé et transféré au premier ministre, tandis que le nombre maximum de membres du CPM a été porté de sept à neuf et celui des sous-gouverneurs de deux à trois. Même si de telles procédures de nomination existent dans de nombreux pays de l'OCDE, elles dérogent clairement aux meilleures pratiques (Cukierman *et al.*, 1992 ; Parlement européen, 2006). Adoptées sur fond de critiques fréquentes adressées par le gouvernement à l'encontre des décisions de la banque centrale et de son gouverneur, ainsi que de multiples révisions antérieures de la législation (qui ont fortement réduit la rémunération du gouverneur et de ses sous-gouverneurs), ces modifications pourraient menacer l'indépendance de la banque centrale, surtout si elles sont mises en œuvre avant la fin du mandat du gouverneur actuel. La Banque centrale et la Commission européennes ont exprimé de sérieuses préoccupations à propos de l'indépendance de la banque centrale à diverses occasions. Les autorités se sont dites prêtes à y répondre. En outre, une disposition provisoire de la nouvelle constitution autorise la fusion de la banque centrale avec l'autorité hongroise de surveillance financière (PSZÁF) pour former un nouvel organisme. Bien que le gouvernement ait indiqué que cette fusion n'aurait pas lieu avant le terme du mandat du gouverneur actuel, le fait que le gouverneur de la banque centrale devienne directeur adjoint de la nouvelle institution est incompatible avec les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et avec les statuts du Système européen de banques centrales.

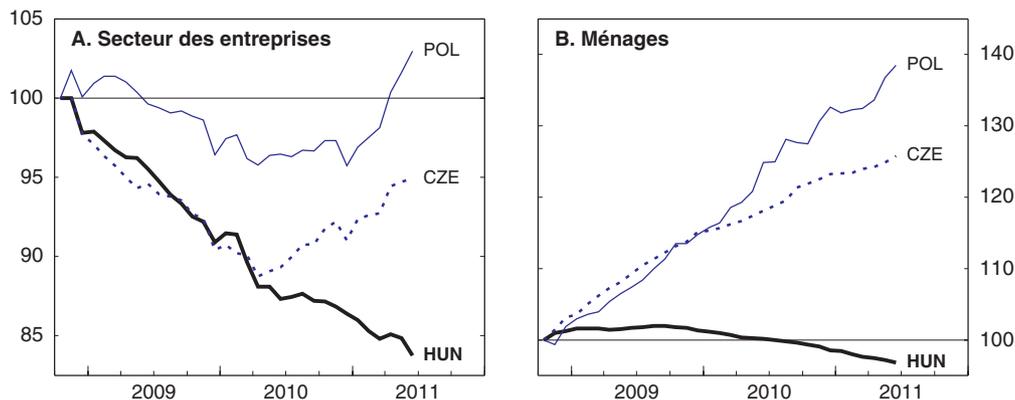
### **Faciliter le désendettement des ménages sans porter préjudice aux banques est essentiel pour mettre la croissance sur une trajectoire saine**

**Les initiatives prises jusqu'à présent ont fait peser une lourde charge sur le secteur bancaire, au risque d'un rationnement du crédit**

Les études récentes effectuées par la banque centrale montrent que les deux tiers de la contraction du crédit aux entreprises est imputable à des facteurs liés à l'offre (Sóvágó, 2011) et on dispose de plus en plus d'éléments témoignant d'un rationnement du crédit et non d'un redressement des prêts (graphique 5). De plus, l'ampleur du chômage et des positions en devises des ménages a suscité une multiplication des arriérés de remboursement et des renégociations de crédits. Le rétablissement d'un bon fonctionnement de l'intermédiation financière suppose à la fois de nettoyer les bilans des banques et d'aider les ménages à se désendetter. Ces deux objectifs peuvent être contradictoires et aussi entrer en conflit avec l'assainissement des finances publiques. Dans la pratique, les autorités ont fait porter l'essentiel de la charge sur le secteur bancaire. Un prélèvement exceptionnel sur les banques a été imposé en 2010 pour contribuer à l'assainissement budgétaire. Ce prélèvement est très élevé par rapport aux pratiques internationales et même les établissements actuellement non rentables y sont assujettis, car son assiette repose sur la valeur historique de leur stock d'actifs. Une loi promulguée en septembre 2011 permet aux ménages de rembourser unilatéralement leurs prêts en devises en une seule fois à des cours de change favorables. Comme cette loi a surtout bénéficié aux particuliers ne connaissant pas de contraintes de liquidités, les autorités, soucieuses d'accroître le recours à ce dispositif, ont consenti des allègements d'impôt aux employeurs à charge pour eux d'accorder une aide forfaitaire à leurs salariés prenant part au dispositif. Il semble que cette mesure ait été largement utilisée, puisque 20 % au moins des prêts productifs ont été remboursés par le biais de ce dispositif. Les pertes correspondantes subies par les banques peuvent avoir légèrement dépassé les provisions cumulées pour pertes sur prêts. De façon générale, comme certaines des mesures décrites précédemment portent préjudice aux droits des créanciers et interfèrent avec des contrats de droit privé, les banques étrangères risquent donc de se retirer du marché hongrois ; certaines ont déjà annoncé un gel ou un redimensionnement de leur réseau en Hongrie à cause de ces mesures.

**Graphique 5. Prêts aux entreprises et aux ménages**

Ajusté pour tenir compte du taux de change, octobre 2008 = 100



Source : MNB (2011), *Report on Financial Stability*, Magyar Nemzeti Bank, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575712>

***Les nouvelles mesures doivent se concentrer sur les ménages connaissant des contraintes financières et sur un nettoyage rapide des bilans des banques***

La charge de la restructuration des prêts présentant des arriérés de paiement doit tenir compte de la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement, de la capacité de remboursement des emprunteurs et de la stabilité du secteur financier. Pour être efficient, le programme de restructuration doit uniquement cibler les emprunteurs en difficulté, présentant des taux élevés de remboursement par rapport à leurs revenus et un patrimoine négatif. Pour donner les incitations judicieuses, le programme doit être volontaire aussi bien pour les banques que pour les emprunteurs et doit être conçu en consultation avec la banque centrale et l'autorité de surveillance financière. Pour inciter les banques à la restructuration des prêts, le gouvernement ne doit pas se montrer tolérant (par exemple en permettant aux banques de ne pas provisionner les prêts restructurés ne présentant pas d'arriérés de paiement), mais plutôt recourir à des incitations comme des crédits d'impôt partiels au titre des prêts restructurés.

L'accord conclu entre le gouvernement et l'association des banques à la mi-décembre 2011 marque un progrès considérable par rapport aux dispositifs antérieurs. Les crédits hypothécaires non productifs en devises seraient convertis en monnaie nationale et 25 % de la créance seraient abandonnés pour les crédits hypothécaires en souffrance depuis plus de 90 jours, si le défaut de paiement est imputable à une détérioration vérifiable et substantielle de la situation financière du débiteur, le gouvernement apportant des bonifications d'intérêt. De plus, un mécanisme antérieur fixant le taux de change et portant la différence cumulée avec les taux du marché sur un compte distinct a été également modifié. Le remboursement total (intérêt et principal) de la différence ainsi accumulée sera reporté et les charges d'intérêt correspondantes seront réparties à parts égales entre les banques et le gouvernement, ce qui différera l'impact sur les bilans des banques. Dans les deux cas, les autorités doivent prévoir une marge de manœuvre budgétaire convenable tout en veillant à une répartition équitable des efforts, comme on l'a indiqué précédemment. Pour leur part, les banques pourront déduire du prélèvement qu'elles doivent acquitter 30 % des pertes résultant du précédent mécanisme de remboursement des crédits hypothécaires en devises (en 2011) et du programme d'annulation des créances pour les prêts non productifs (en 2012). Même si l'accord de décembre peut apporter les bonnes incitations à une restructuration des prêts, le programme de conversion des prêts non productifs ne prévoit pas d'appliquer des critères objectifs pour cibler les emprunteurs réellement en difficulté, comme les ratios des remboursements aux revenus ou les patrimoines négatifs. Or, un tel ciblage est essentiel pour éviter les problèmes d'aléa moral, qui pourraient être considérables, parce que le gouvernement a créé un climat d'attente de mesures de renflouement dans les mois précédents et parce que certains emprunteurs pourraient avoir cessé d'honorer leurs échéances. Si les banques doivent accroître leurs ratios de fonds propres pour absorber les pertes, elles doivent être encouragées à le faire en augmentant le volume de leurs fonds propres (en s'abstenant de distribuer des dividendes ou en émettant des actions nouvelles) de façon à ne pas réduire leur portefeuille de prêts. Enfin, pour contribuer à épurer le bilan des banques, un organisme national pour la gestion des actifs rachètera 25 000 biens résidentiels de faible valeur d'ici à 2014, en ciblant les emprunteurs défaillants qui ont un ou plusieurs enfants et qui sont les plus démunis.

Pour renforcer les bilans des banques et atténuer le rationnement des crédits, le prélèvement actuel sur les établissements financiers devrait être remplacé par une taxe

induisant moins de distorsions, comme une taxe reposant sur un indicateur de substitution de la valeur ajoutée des banques. Comme les établissements financiers sont exemptés de la taxe sur la valeur ajoutée, une telle taxe sur leurs activités financières pourrait être souhaitable pour instaurer des règles du jeu équitables entre les services financiers et d'autres secteurs. En outre, l'imposition des activités financières pourrait compléter utilement la réglementation en remédiant à des préoccupations macroprudentielles. Si les autorités hongroises optent pour une taxe « pigouvienne », son assiette doit intégrer des incitations pour que les établissements financiers accumulent des fonds propres et accroissent leurs dépôts tout en ayant moins recours à des financements transnationaux en devises plus volatils. L'accord de la mi-décembre avec les banques a confirmé l'intention antérieure de diviser par deux la taxe sur les banques en 2013. À compter de 2014, cette taxe sera adaptée au cadre juridique pertinent de l'Union européenne ou aux pratiques en vigueur dans les États membres.

### ***Des mesures adéquates pour soutenir le marché du travail et empêcher une augmentation du chômage structurel***

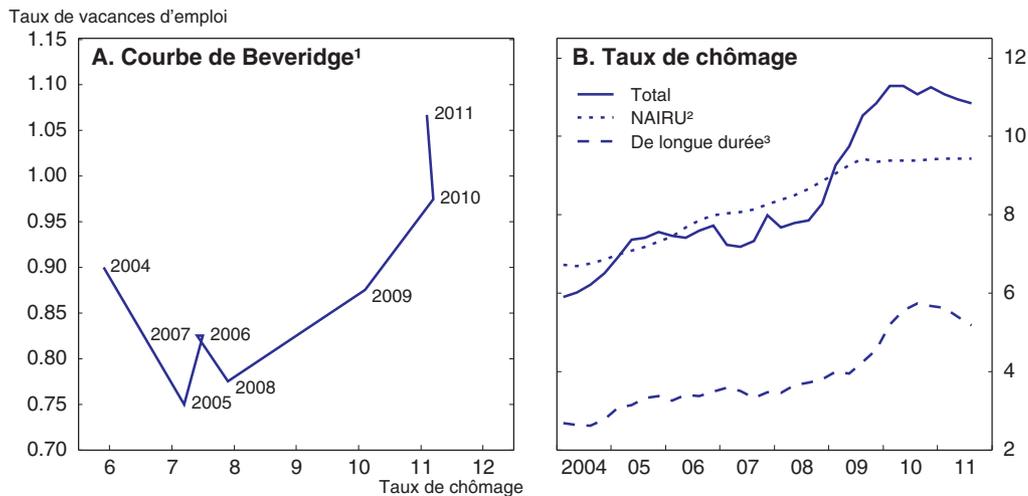
À 47 % en 2010, le rapport entre salaire minimum et salaire médian était proche de la moyenne de l'OCDE, mais supérieur de 2-3 points à celui des pays comparables de la région (Pologne et République slovaque) et de plus de 10 points à celui observé en République tchèque. Le 1<sup>er</sup> janvier 2012, les autorités ont relevé le salaire minimum standard de 19 % et le salaire garanti pour les travailleurs qualifiés, de 15 %. Malgré un système complexe de compensations financières partielles et temporaires octroyées aux entreprises depuis janvier 2012, ces augmentations entraveront la croissance de l'emploi et nuiront à la compétitivité à moyen terme. Dans ce contexte, le gouvernement devrait veiller à ce que les augmentations futures ne dépassent pas l'inflation des prix à la consommation sur longue période, afin de réduire progressivement le rapport entre salaire minimum et salaire médian.

La Hongrie souffre d'importantes disparités régionales en matière de taux de chômage et de faibles taux de mobilité interne de la main-d'œuvre, qui contribuent à une forte incidence du chômage de longue durée (près de 50 %) et à une mauvaise adéquation de l'offre et de la demande de main-d'œuvre (graphique 6). La suppression récente de l'allocation de recherche d'emploi devrait freiner la mobilité des travailleurs jeunes et d'âge très actif. En outre, la durée d'indemnisation du chômage a été ramenée à trois mois seulement et son montant a été plafonné au niveau du salaire minimum, ce qui risque d'aggraver les problèmes d'inadéquation entre offre et demande sur un marché du travail déprimé. Ces mesures peuvent aboutir à une répartition inefficace de la main-d'œuvre et transformer le chômage conjoncturel en chômage structurel, ce qui plaiderait en faveur d'un allongement de la durée d'indemnisation. En revanche, une révision récente du code du travail prévoit la possibilité d'instaurer un salaire minimum différent d'une région à l'autre. Les autorités pourraient soutenir la demande de main-d'œuvre en révisant à la baisse le salaire minimum dans les régions caractérisées par une productivité, un coût de la vie et un salaire de réserve faibles.

Les pouvoirs publics ont mis l'accent sur un nouveau programme de travaux publics visant à accroître la demande de main-d'œuvre. L'objectif est d'offrir des incitations financières attractives afin de favoriser le retour à l'emploi, en garantissant un revenu supérieur à l'aide sociale mais inférieur au salaire minimum. Néanmoins, l'expérience des pays de l'OCDE montre que les programmes d'emploi subventionné dans le secteur public

## Graphique 6. Courbe de Beveridge, chômage de longue durée et NAIRU

En pourcentage



1. Moyenne des données trimestrielles pour les vacances d'emploi. 2011 est une moyenne des trois premiers trimestres.
2. Taux de chômage non accélérateur de l'inflation.
3. Douze mois ou plus.

Source : Eurostat (2012), « Marché du travail », Base de données Eurostat, janvier et OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), janvier.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575731>

peuvent induire d'importants effets de verrouillage (OCDE, 2010b). Selon les observations empiriques, ces programmes représentent la politique active du marché du travail la moins efficace, alors que les programmes de formation aboutissent à des résultats positifs à moyen terme (Card et al., 2010). Les données relevées en Hongrie montrent également que les divers programmes de travaux publics expérimentés par le passé n'ont pas réussi à améliorer l'employabilité des participants ni à leur permettre de s'insérer durablement sur le marché du travail (Fleck et Messing, 2010 ; Budapest Institute, 2011). Par conséquent, il faudrait accroître l'efficacité du programme de travaux publics en offrant des services de formation et de valorisation des compétences de bien meilleur niveau afin de faciliter l'accès des participants au marché primaire de l'emploi.

Les cotisations patronales de sécurité sociale sont élevées et devraient être réduites sans creuser le déficit. Les baisses provisoires et ciblées des coûts de main-d'œuvre pourraient également soutenir les créations d'emplois lors des premiers stades de la reprise, ainsi que la demande globale de main-d'œuvre (OCDE, 2010c ; 2011b). Dans ce contexte, les autorités pourraient poursuivre le programme d'aides marginales à l'embauche qui vise à augmenter les créations nettes d'emplois (programme « PME + ») tout en maintenant les coûts engendrés par le respect de la réglementation à un bas niveau afin d'encourager son utilisation. Les subventions brutes à l'embauche de jeunes qui débutent leur carrière (programme « Start »), de nature temporaire, peuvent être utiles pour stimuler la demande de main-d'œuvre, sous réserve d'améliorer leur ciblage. En revanche, les programmes destinés aux parents qui souhaitent reprendre une activité au terme de leur congé parental (« Start plus ») ou aux chômeurs âgés, peu qualifiés ou de longue durée (« Start extra ») semblent être bien ciblés sur les groupes défavorisés. Ces

deux programmes ont été remplacés par un nouveau dispositif (« programme Start bonus ») en 2012.

### Encadré 1. Principales recommandations concernant les priorités stratégiques à court terme

#### **Assurer la stabilisation de l'économie au moyen d'un programme crédible d'assainissement budgétaire**

- Conclure un accord avec les organisations multilatérales en vue de cimenter la confiance.
- Garantir l'indépendance effective de la banque centrale.
- Pérenniser le redressement budgétaire en réduisant les dépenses, en améliorant le recouvrement des recettes et, si nécessaire, en relevant uniquement les impôts qui induisent le moins de distorsions.
- Assurer une répartition équilibrée de la charge du redressement budgétaire au moyen des mesures suivantes : soumettre les allocations familiales à des conditions de ressources, restaurer le crédit d'impôt pour l'emploi, adopter un abattement forfaitaire sur le revenu imposable, abandonner le projet de réduction du taux effectif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les contribuables gagnant plus que le revenu moyen, augmenter les impôts sur la propriété qui introduisent le moins de distorsions en ciblant les contribuables aisés.
- Améliorer l'efficacité du conseil budgétaire en le dotant de ressources humaines et financières suffisantes pour mener à bien sa mission. Supprimer son droit de veto sur les lois de finances.

#### **Résorber la dette des ménages en évitant le rationnement du crédit**

- Cibler les programmes de restructuration de la dette sur les emprunteurs surendettés présentant des taux élevés de remboursement par rapport à leurs revenus et/ou un patrimoine négatif.
- Remplacer en 2013 la taxe exceptionnelle sur les banques par une taxe entraînant moins de distorsions. Assurer le cas échéant la recapitalisation des banques en leur recommandant de ne pas distribuer leurs bénéfices et de lever de nouveaux fonds propres de qualité.

#### **Éviter le chômage structurel**

- Faciliter l'accès au marché primaire de l'emploi en restructurant le programme de travaux publics en vue d'offrir des services de formation et de valorisation des compétences de bien meilleur niveau.
- Faire en sorte que les augmentations futures du salaire minimum ne dépassent pas l'inflation des prix à la consommation afin de réduire le rapport entre salaire minimum et salaire médian.

## Politiques structurelles à moyen terme destinées à stimuler la croissance de la production potentielle

### **Mieux isoler la viabilité de la dette des chocs macroéconomiques**

Le ratio dette-PIB est sensible aux fluctuations des taux de change parce que la moitié de la dette publique est libellée en devises (environ 38 % si l'on exclut les prêts de l'UE et du FMI) et 50 % de la dette négociable est détenue par des non-résidents. La forte dépréciation du forint fin 2011 a suffi à effacer toute la réduction de la dette résultant de l'utilisation

d'une partie des actifs du deuxième pilier du régime de retraite à la mi-2011. En outre, la fraction de la dette hongroise à échéance plus courte a augmenté depuis le déclenchement de la crise financière, entraînant une montée des risques de refinancement. Pour contrer ces risques, les pouvoirs publics devraient diminuer la part de la dette publique libellée en devises et rallonger son échéance dès que possible, et revoir la stratégie de portefeuille à la lumière des enseignements de la crise actuelle. Pour faciliter l'émission de dette en forint et compenser le moindre rôle des fonds de pension relevant du deuxième pilier à la suite du transfert à l'État de la plupart de leurs actifs, les pouvoirs publics devraient encourager la constitution d'un troisième pilier volontaire (voir ci-dessous). Cette mesure contribuerait à conserver une fraction significative de souscripteurs résidents de la dette en monnaie nationale.

### ***Il faut renforcer la viabilité budgétaire à long terme en poursuivant la réforme du système de retraite***

La viabilité à long terme des finances publiques hongroises s'est considérablement améliorée entre 2006 et 2009 grâce à diverses réformes de son système de retraite et aux efforts de rééquilibrage budgétaire. Par conséquent, l'écart de viabilité, calculé d'après les indicateurs établis par la Commission européenne en 2009, s'est comblé. Néanmoins, la viabilité budgétaire s'est probablement dégradée sous l'effet de la détérioration de la situation budgétaire sous-jacente en 2010 et 2011 (graphique 2, partie A). En outre, la crise économique et financière a considérablement terni les perspectives de croissance et d'augmentation de la production potentielle, avec des conséquences négatives sur la viabilité budgétaire. Enfin, la dissolution du deuxième pilier du système de retraite en 2011 a pesé sur la viabilité des finances publiques car le transfert à l'État des engagements implicites au titre des pensions n'a pas été entièrement compensé par le recours aux actifs de retraite pour réduire la dette, puisqu'une partie de ces actifs a servi à financer les dépenses courantes.

Les possibilités de retraite anticipée offertes par le régime général ont été supprimées, sauf pour les femmes ayant totalisé 40 années de cotisations, ce qui devrait améliorer la viabilité budgétaire. Limiter les autres voies d'accès à la retraite anticipée accroîtrait le taux d'emploi des travailleurs âgés et réduirait les dépenses. À la mi-2011, le Parlement a adopté un amendement constitutionnel à cet effet, disposant que toute pension accordée avant l'âge légal pourrait être minorée (en l'assujettissant à l'impôt sur le revenu des personnes physiques), transformée en prestation sociale, voire même supprimée pour les bénéficiaires qui trouvent un emploi. À partir de 2012, les prestations nouvelles et existantes versées par les régimes de retraite spéciaux (avant l'âge légal de cessation d'activité) seront diminuées d'un montant équivalent à l'impôt sur le revenu, bien que les conditions privilégiées d'obtention d'une retraite anticipée ne soient pas modifiées. Aligner les droits à la retraite anticipée des différents régimes spéciaux (forces de l'ordre, mineurs, pharmaciens ou artistes) sur ceux prévus par le régime général doit rester une priorité. De façon plus générale, pour réduire les taux de remplacement, toutes les prestations de retraite (et pas seulement celles versées à partir de 2013) devraient être soumises à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce qui permettrait de partager la charge du redressement budgétaire entre les titulaires de pension actuels et futurs.

## **Assurer un financement stable et abordable de l'économie tout en minimisant les risques financiers**

### ***Le renforcement de la transparence peut favoriser la baisse des coûts de financement***

Les coûts de l'intermédiation bancaire sont élevés en Hongrie, ce qui reflète principalement la faiblesse de la concurrence dont témoignent un pouvoir de marché et des coûts de fonctionnement élevés. Il faut renforcer la concurrence, surtout sur le segment des prêts aux ménages. Récemment encore, les banques pouvaient modifier unilatéralement leurs taux de prêt dans de nombreuses circonstances, ce qui empêchait la comparaison des divers produits financiers et induisait des effets de verrouillage pour les clients. Des progrès ont été réalisés avec l'adoption récente d'une loi qui impose des règles transparentes pour la fixation des taux d'intérêt hypothécaires. Pour mettre fin aux modifications unilatérales des contrats, cette législation devrait être pleinement mise en œuvre et une loi analogue devrait être votée afin de couvrir tous les types de prêts. Le système de renseignements sur la solvabilité des emprunteurs reste peu développé, ce qui peut entraîner des problèmes d'antisélection et alourdir les coûts pour les emprunteurs. La création récente d'un cadre juridique régissant la mise en commun de renseignements positifs et négatifs sur les différents prêts marque un progrès, mais le partage d'informations entre banques devrait être obligatoire pour tous les emprunteurs. Pour renforcer l'effet de discipline qui en découle, l'échange d'informations sur le crédit devrait être étendu à 10 ans pour les emprunteurs défaillants et à 3 ans pour ceux ayant remboursé leur prêt, ce qui est souhaitable dans un pays où la culture du crédit est relativement ténue. La banque centrale ou l'autorité de surveillance financière devrait être autorisée à conserver ces informations pendant une période plus longue à des fins de surveillance, de manière à éviter toute duplication inutile de bases de données.

### ***Encourager le développement d'un troisième pilier volontaire***

Le développement des marchés financiers et d'autres intermédiaires financiers est également important pour financer l'économie. Ainsi, les fonds de pension accumulent une épargne de longue durée qui peut être investie avec profit sur le long terme. Pour renforcer l'incitation à investir dans des fonds de pension privés (troisième pilier), il faut que leur rendement soit attractif. Or, les fonds de pensions hongrois obligatoires ont réalisé un rendement réel annuel net moyen de 1.65 % seulement sur la période 1998-2010, ce qui constitue un résultat très faible à l'échelle internationale. Il est nécessaire de créer les conditions d'une saine concurrence afin d'améliorer ce rendement, notamment en renforçant la transparence. Celle-ci pourrait être accrue en communiquant aux adhérents des fonds de pension des informations non seulement sur le rendement, mais aussi sur les frais et commissions.

### ***Renforcer la régulation macroprudentielle***

Comme l'indique l'*Étude économique 2010 de la Hongrie* (OCDE, 2010a), les défaillances de la régulation et de la surveillance financières étaient l'une des causes des difficultés du secteur bancaire en Hongrie. Récemment encore, la responsabilité de la politique macroprudentielle était très cloisonnée puisqu'elle était scindée entre l'autorité de surveillance financière (PSZÁF), la banque centrale (*Magyar Nemzeti Bank*, MNB) et le ministère de l'Économie nationale. Une nouvelle loi relative à la banque centrale adoptée le 30 décembre 2011 dote la banque centrale d'un mandat de régulation macroprudentielle, complété par une indépendance lui permettant de choisir les instruments adaptés à l'accomplissement de sa mission. C'est une initiative bienvenue car elle instaure un

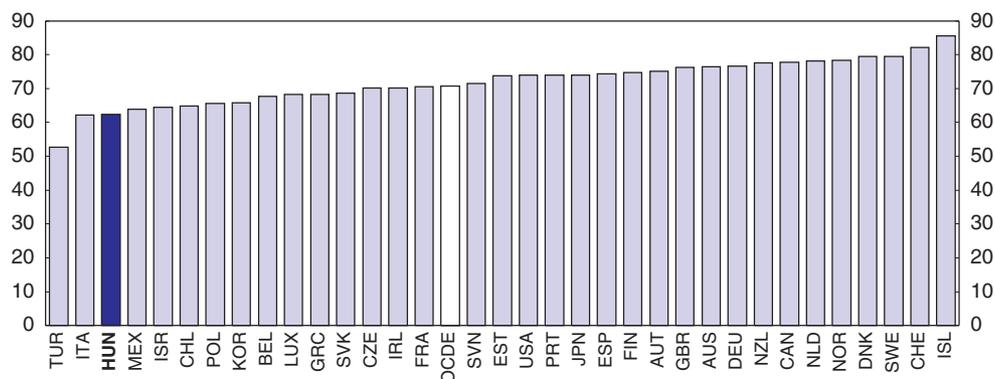
cadre juridique plus transparent et efficient pour la répartition des responsabilités, et la banque centrale semble posséder l'expertise nécessaire pour assumer cette nouvelle fonction. Le rôle de surveillance microprudentielle de la PSZÁF a également été renforcé en lui donnant des pouvoirs de réglementation. Toutefois, on devrait accroître son autonomie financière par un relèvement des redevances de surveillance. Il faut une répartition transparente des responsabilités pour que chaque organe rende des comptes. Les autorités chargées de la surveillance microprudentielle et macroprudentielle doivent coopérer pour garantir une application efficace des instruments de la politique macroprudentielle. On ne connaît pas encore les modalités pratiques de mise en œuvre du nouveau système, ni la façon dont le Conseil de stabilité financière (CSF) doit coordonner les travaux de ces trois organes.

### **Améliorer les niveaux de vie en augmentant un taux d'activité parmi les plus faibles de l'OCDE**

Une politique budgétaire viable et un système financier solide sont des conditions préalables à une croissance pérenne, mais des réformes structurelles sont aussi nécessaires pour mieux exploiter les ressources existantes et augmenter l'un des taux d'activité parmi les plus bas de la zone OCDE (graphique 7). Le vieillissement rapide de la population aggrave ce défi. L'exclusion du marché du travail est la première cause d'inégalité et de troubles sociaux. C'est pourquoi la Hongrie doit s'efforcer de mieux insérer différentes catégories sous-représentées dans le marché du travail, et notamment les travailleurs peu qualifiés, les jeunes, les travailleurs âgés, les femmes en âge de procréer, les handicapés et les Roms.

**Graphique 7. Taux d'activité de la population active dans les pays membres de l'OCDE**

En pourcentage, 15-64 ans, 2010



Source : OCDE (2011), *Statistiques de la population active* (base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575750>

### **Préserver les incitations à travailler tout en réduisant le coin fiscal**

Sous l'effet des modifications du système fiscal hongrois liées à l'adoption d'un taux forfaitaire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 16 %, le coin fiscal moyen déjà élevé sur les bas salaires a augmenté, tandis qu'il a diminué pour les hauts salaires (graphique 3). Les cotisations salariales de sécurité sociale ont été relevées et le crédit d'impôt en faveur de l'emploi a été supprimé. Dans ce contexte, il existe un risque de sortie

de l'emploi ou de passage vers le secteur informel des travailleurs peu qualifiés. Par conséquent, il faudrait rétablir le crédit d'impôt en faveur de l'emploi. En outre, si l'on observe que la fiscalité a eu des effets positifs sensibles sur le revenu imposable des travailleurs à hauts salaires en Hongrie (Bakos *et al.*, 2008 ; Kiss et Mosberger, 2011) et dans les pays de l'OCDE (Meghir et Phillips, 2010), il n'est pas sûr que ces effets soient dus à une augmentation du nombre d'heures travaillées, plutôt qu'à une diminution de la fraude fiscale et à un effort ou une créativité accrue. L'impact net total du taux forfaitaire sur l'offre de main-d'œuvre pourrait donc être minime, surtout si l'on prend en compte les mesures budgétaires nécessaires pour compenser le coût élevé de cette réforme.

### **Lutter contre le non-emploi des jeunes**

À près de 18 %, le taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans en Hongrie en 2010 était le plus bas de la zone OCDE. Parallèlement, plus de la moitié des travailleurs sont sous-qualifiés par rapport aux compétences requises par leur emploi, soit la proportion la plus élevée de la zone OCDE (OCDE, 2011c). Dans ce contexte, l'âge de la scolarité obligatoire a été abaissé de 18 à 16 ans à partir de septembre 2012. Il est important d'augmenter le niveau général de formation afin d'améliorer les perspectives d'emploi et les salaires. En outre, pour réduire le risque d'inadéquation des compétences, le système éducatif doit être davantage axé sur les besoins du marché du travail, en améliorant la formation professionnelle et l'orientation des étudiants vers l'enseignement supérieur. Plus généralement, il convient de faciliter le passage de l'école au monde du travail. L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'associer études et travail est un moyen efficace d'entrer sur le marché du travail (OCDE, 2010d). Dans ce contexte, les pouvoirs publics auraient dû s'abstenir d'abaisser l'âge de la scolarité obligatoire, et continuer au contraire à relever le niveau de formation et à diversifier les filières d'enseignement, en combinant études et formation en cours d'emploi par le biais de programmes d'apprentissage et de stages obligatoires.

### **Favoriser l'activité des seniors**

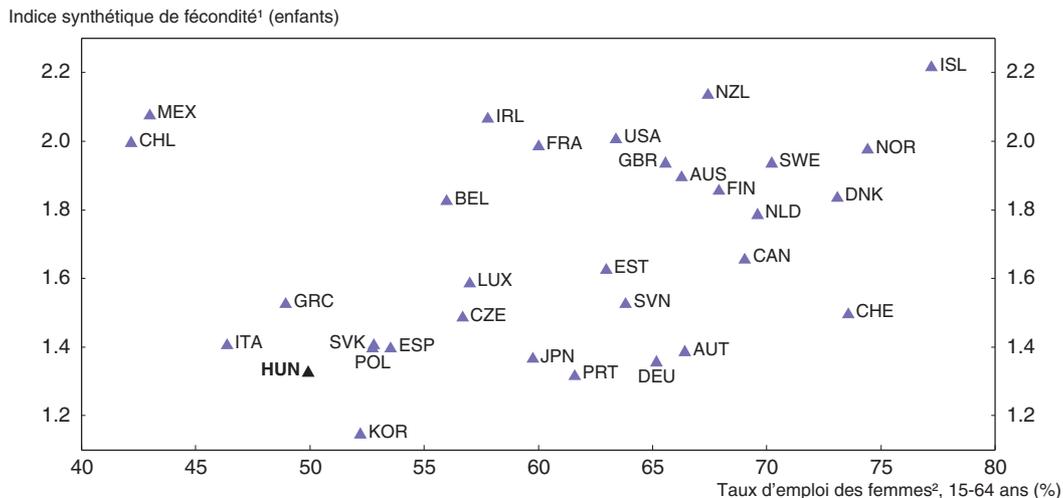
Avec un taux d'emploi des travailleurs de 55 à 64 ans d'un peu moins de 35 % en 2010, la Hongrie affichait la troisième plus mauvaise performance de la zone OCDE. Les réformes passées et futures de certains paramètres du premier pilier du régime de retraite (voir ci-dessus) devraient favoriser l'allongement de la période d'activité. Parallèlement, promouvoir la formation tout au long de la vie en milieu de carrière contribuerait à la productivité des seniors ainsi qu'à leur emploi, en prévenant le risque de découplage croissant avec leurs salaires. Le recours plus systématique à la formation tout au long de la vie pourrait être encouragé en créant des comptes de formation individuels. En outre, les subventions publiques en faveur de la formation des travailleurs adultes peu éduqués et peu qualifiés par le biais de chèques-formation et d'allocations individuelles pourraient favoriser leur adhésion.

### **Réformer la politique familiale en vue d'accroître le taux d'activité des femmes**

En Hongrie, la politique familiale vise à accroître le taux de fécondité en consacrant d'importants moyens publics aux prestations familiales et en offrant un congé parental de longue durée. Néanmoins, le taux de fécondité, de 1.33 enfant par femme en 2009, est le troisième plus faible de la zone OCDE. En outre, le taux d'activité des femmes ayant des enfants en bas âge est faible. Les pays riches de l'OCDE où les taux d'emploi des femmes sont élevés enregistrent généralement aussi des taux de fécondité élevés (graphique 8). Les politiques qui tentent de concilier travail et responsabilités familiales auraient un effet

Graphique 8. **Taux d'emploi des femmes et indice synthétique de fécondité**

En pourcentage, 2009



1. Nombre moyen d'enfants qu'aurait mis au monde une femme durant sa vie. Voir l'indicateur SF 2.1 de la base de données de l'OCDE sur la famille. Avec un indice de 3, Israël est un point extrême et est exclu de ce graphique.
2. Avec un taux de 24 %, la Turquie est un point extrême et est exclue de ce graphique.

Source : OCDE (2011), *Base de données de l'OCDE sur la famille* ([www.oecd.org/social/famille/basededonnees](http://www.oecd.org/social/famille/basededonnees)) et *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données), juillet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575769>

positif sur la fécondité, bien que la structure des politiques familiales joue également un rôle important (OCDE, 2011d). Dans les pays les plus performants en matière d'emploi, le congé parental après la naissance est de courte durée tandis que le montant des prestations en nature et des déductions fiscales par enfant est faible. Parallèlement, ils enregistrent des taux d'inscription élevés des enfants de moins de trois ans dans les services de garde d'enfants. La Hongrie devrait revoir sa politique familiale en ce sens. Les ressources consacrées aux prestations en espèces et aux dépenses fiscales devraient être réorientées vers la mise en place de services de qualité pour l'accueil et l'éducation des enfants de moins de trois ans.

### **Améliorer l'intégration des handicapés au marché du travail**

Avec près de 10 % de la population d'âge actif en 2010, la part des titulaires de prestations d'invalidité en Hongrie place le pays au deuxième rang de l'OCDE, et seulement un quart environ des bénéficiaires travaillent. En 2011, le gouvernement a annoncé une révision en profondeur des droits à pension d'invalidité, avec pour objectif de réinsérer dans le marché du travail 110 000 des 220 000 prestataires âgés de moins de 57 ans. Soumettre les bénéficiaires à de nouveaux critères d'évaluation est une initiative sans précédent et bienvenue. Malgré la volonté initiale de mettre cette réforme rapidement en œuvre, les autorités ont décidé de l'étaler sur plusieurs années, ce qui peut se justifier par l'atonie actuelle du marché du travail. Les personnes handicapées qui restent inactives pendant une période prolongée ne possèdent plus les compétences adaptées aux besoins du marché du travail et n'ont pas d'expérience professionnelle récente. Leur intégration pourrait être favorisée en sous-traitant l'intégralité des services de retour à l'emploi au secteur privé, accompagnés d'un mécanisme de financement axé sur les résultats (OCDE, 2010e). Cette mesure pourrait être financée en supprimant les subventions salariales en

faveur des entreprises protégées qui ne parviennent pas à réintégrer un certain pourcentage de travailleurs handicapés au marché normal du travail. Dans le même temps, des incitations fiscales ciblées, comme l'instauration récente d'allègements d'impôt pour les employeurs, pourraient renforcer la demande de travailleurs handicapés.

### ***S'attaquer au problème de l'exclusion des Roms du marché du travail***

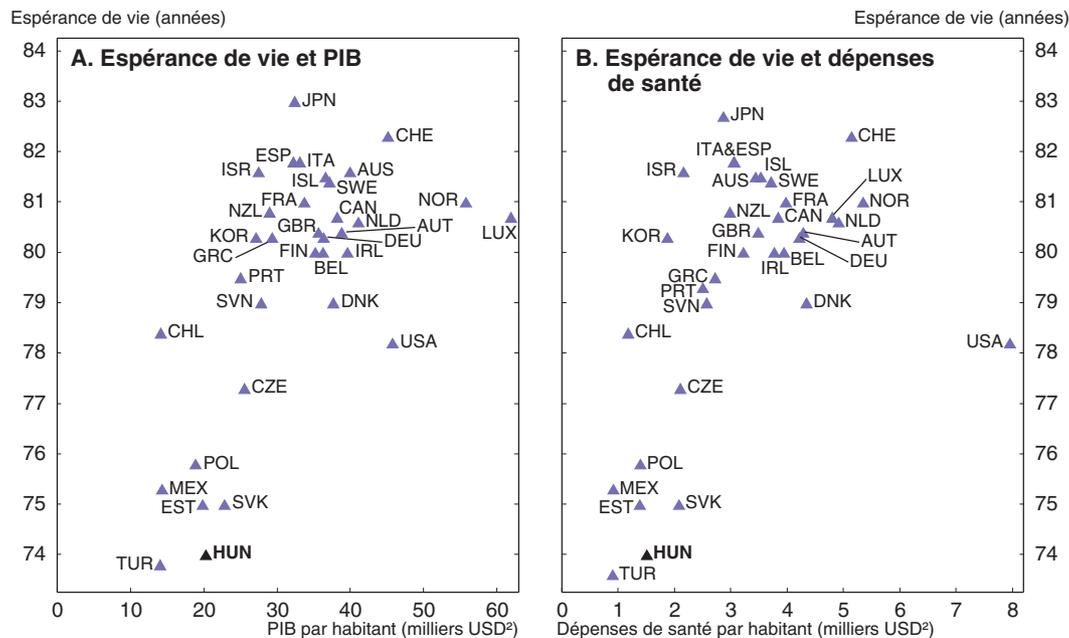
En Hongrie, les Roms représentent environ 7 % de la population. Leur taux d'activité était élevé au cours de la période d'économie planifiée, mais ils ont été les premières victimes du choc induit par la transition économique avec le recul de la demande de main-d'œuvre non qualifiée au début des années 90. Par conséquent, le taux d'emploi des Roms est inférieur de 40 points à celui des non-Roms et continue de stagner, essentiellement à cause d'un niveau de formation inférieur (Kertesi, 2010 ; Kertesi et Kézdi, 2011). Il faudrait encourager les parents roms à envoyer leurs enfants à l'école maternelle avant l'âge obligatoire, condition essentielle pour empêcher les écarts de formation initiaux qui accentuent la ségrégation. Les inégalités sont également renforcées par la sélection précoce et la possibilité de choisir son établissement introduite en 1993, qui a conduit à une forte sélection en fonction du revenu et du groupe ethnique (Kertesi et Kézdi, 2010). Dans ce contexte, il est extrêmement important d'encourager la mixité des élèves roms et non roms au sein des écoles. Enfin, fusionner les établissements de formation professionnelle et les établissements secondaires professionnels favoriserait l'accès des Roms à un enseignement de qualité, car près des deux tiers des enfants roms qui suivent un enseignement secondaire fréquentent uniquement un établissement professionnel, entraînant des taux d'abandon élevés (OCDE, 2010a).

### ***Améliorer les résultats et le fonctionnement du système de santé***

#### ***Des résultats relativement médiocres sur le plan de la santé pèsent sur la croissance***

Les résultats en matière de santé constituent un déterminant majeur du bien-être et sont liés aux performances économiques. Les individus en bonne santé auront vraisemblablement une vie plus longue et plus productive, et investiront dans leur capital humain, renforçant ainsi la croissance de leur pays. En retour, la hausse du PIB par habitant permettra de consacrer des moyens supplémentaires à la santé, enjeu essentiel compte tenu des pressions qui découleront, à long terme, du vieillissement de la population et des tensions sur les coûts.

Selon les dernières données disponibles jusqu'en 2009, la situation de la population hongroise en matière de santé est l'une des plus mauvaises de l'OCDE et la surmortalité au sein de la population d'âge actif handicape la croissance. Bien que ces résultats soient la conséquence du développement économique et des risques liés au mode de vie, ils traduisent également l'incapacité relative du système de soins à améliorer les résultats sur le plan de la santé (Joumard *et al.*, 2010). Malgré une forte sollicitation des services de santé, dont témoigne le nombre élevé de consultations chez le médecin et de certificats de sortie délivrés par les hôpitaux, les résultats sur le plan de la santé sont en décalage par rapport au niveau de développement de la Hongrie ou des dépenses qu'elle consacre à la santé, bien que les gains d'espérance de vie soient globalement comparables à ceux enregistrés par d'autres pays de l'OCDE (graphique 9). La marge de manœuvre budgétaire limitée renforce l'urgence d'engager des réformes visant à améliorer la rentabilité et à mieux redistribuer les ressources vers les domaines où les besoins sont les plus pressants.

Graphique 9. **Espérance de vie à la naissance par rapport au revenu national et aux dépenses de santé**2009<sup>1</sup>

1. Dans la partie A 2007 pour le Canada et 2008 pour l'Italie. Dans la partie B 2007 pour la Grèce, 2008 pour l'Australie, l'Italie, le Japon, le Portugal et la Turquie.

2. En milliers de dollars des États-Unis aux parités de pouvoir d'achat courantes.

Source : OCDE (2011), *Panorama de la santé* 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575788>

### Mieux distribuer les fonds publics

En Hongrie, les charges récurrentes des prestataires de soins de santé sont financées par la Caisse nationale d'assurance maladie (NHIFA), tandis que leurs dépenses d'équipement sont couvertes par les recettes générales, ce qui a pour effet de distinguer les décisions relatives aux investissements de celles qui portent sur l'utilisation des services de santé. Ce mécanisme a des répercussions négatives sur les services et sur leur qualité. Il est ainsi avéré que des technologies moins efficaces ou dépassées sont parfois utilisées, que les soins dispensés peuvent être inappropriés et que certains services fournis sont inutiles. D'autre part, faute d'un retour suffisant sur les investissements privés, en tenant compte de l'amortissement, la participation du privé dans le secteur des soins de santé reste limitée. De plus, les collectivités locales doivent supporter une charge considérable, car elles sont tenues à une obligation de maintenance en tant que propriétaires des prestataires. L'intégration des coûts d'investissement dans les systèmes de rémunération des prestataires pourrait constituer un moyen de remédier à ce problème, en offrant un certain nombre d'avantages : i) montrer aux prestataires que les investissements représentent un intrant coûteux ; ii) inciter les prestataires à trouver le juste dosage entre capital et travail ; et iii) améliorer la comparabilité des coûts entre les différents prestataires de santé.

Malgré plusieurs tentatives d'envergure pour réduire le nombre de lits d'hôpital en Hongrie, celui-ci reste bien supérieur à la moyenne de l'OCDE, ce qui reflète un biais du système de santé en faveur des soins en établissement. Les collectivités locales étant

propriétaires de la grande majorité des lits d'hôpital, les investissements sont tributaires des intérêts économiques locaux, ce qui se traduit par un manque de coordination et des doublons coûteux dans les équipements. Les pouvoirs publics devraient restructurer les établissements hospitaliers de manière à faciliter la réaffectation des ressources des soins hospitaliers vers les soins ambulatoires et de longue durée, conformément aux besoins sanitaires de la population et aux objectifs d'efficacité. La reprise des hôpitaux de la région de Budapest et des comtés intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2012 pourrait offrir une occasion unique d'améliorer l'organisation des établissements hospitaliers et l'affectation des ressources.

### **Améliorer la qualité et la prestation des services de santé**

Même si les mesures visant à améliorer la qualité et la prestation des services de santé peuvent alourdir les dépenses publiques, elles sont susceptibles de stimuler l'efficacité du système de santé et de créer les conditions permettant une meilleure répartition des ressources. Dans la majorité des systèmes de santé, les soins primaires comptent pour beaucoup dans les services de santé fournis, mais la Hongrie – comme la plupart des autres pays de l'OCDE – consacre peu de dépenses à ce volet. Rapporté au nombre de spécialistes, celui des médecins généralistes figure parmi les plus faibles de l'OCDE. L'amélioration des soins primaires passe par la capacité à attirer davantage de médecins. Un système de quotas a été mis en place en 2000, accordant pour l'année à chaque médecin de famille un « droit d'exercer » (*praxisjog*) assorti d'obligations de services territoriales, qui est devenu un obstacle majeur à l'entrée de jeunes praticiens dans le système. Les autorités pourraient dans un premier temps faciliter l'achat de droits d'exercer, puis les abolir dans un second temps, afin d'encourager l'arrivée de jeunes médecins de famille. Il faudrait également mieux les rémunérer.

Depuis 2002, les gouvernements successifs déclarent vouloir faire en sorte que les capacités des professionnels de la santé soient mieux adaptées aux besoins des patients. En 2006, les autorités ont reconnu explicitement que la structure du système de santé (ratio des capacités de soins aigus, chroniques et infirmiers) était inadaptée par rapport aux taux de morbidité et de mortalité. En outre, l'argument a été avancé que la répartition géographique déséquilibrée des capacités était source de disparités injustes en matière d'accès aux soins. Les pouvoirs publics doivent effectuer une planification sanitaire systématique, une évaluation des besoins et un contrôle des performances qui doivent orienter les décisions d'achat de la NHIFA.

### **Lutter contre les paiements informels et revaloriser les rémunérations**

Les rémunérations non officielles sont profondément ancrées dans le système de santé hongrois. Les règlements informels influent non seulement sur l'efficacité du système de santé, augmentant ainsi le risque de compromettre les objectifs publics, mais ils constituent aussi un moyen très rétrograde de financer la santé (Szende et Culyer, 2006). Il convient donc de les dissuader résolument en les considérant comme une pratique de corruption passible de sanctions. Assurer une rémunération correcte pourrait aussi contribuer à combattre la corruption et à fidéliser les professionnels de santé, qui sont de plus en plus nombreux à quitter le pays, essentiellement à cause de rémunérations peu attractives. Malgré quelques augmentations ciblées récentes, le salaire moyen des personnels de santé, toutes catégories confondues, est relativement faible, et très inférieur à la moyenne nationale (87 % en 2010) et à celle d'autres pays.

## Encadré 2. Principales recommandations concernant les priorités stratégiques à moyen terme

### Assurer la viabilité budgétaire à long terme

- Réduire l'exposition de la dette publique aux prêts en devises et rallonger l'échéance de la dette. Pour faciliter les émissions en forint, diversifier les souscripteurs potentiels en développant le troisième pilier des retraites.
- Continuer de réformer le premier pilier du système de retraite en assujettissant toutes les prestations de retraite à l'impôt sur le revenu et en éliminant les voies d'accès aux dispositifs de retraite anticipée (y compris pour les régimes spéciaux).

### Réduire les coûts de l'intermédiation financière et garantir sa viabilité

- Réduire les coûts d'emprunt en étendant les règles transparentes de fixation des taux d'intérêt fixes ou révisables à tous les prêts.
- Renforcer l'indépendance financière de l'autorité de surveillance financière en augmentant les redevances de surveillance.

### Accroître les taux d'activité

- Améliorer le niveau d'instruction et diversifier les filières en recourant à l'alternance entre études et formation en cours d'emploi par le biais de programmes d'apprentissage et de stages obligatoires.
- Promouvoir la formation continue dès le milieu de la vie professionnelle et veiller à ce qu'elle se poursuive tout au long de la vie en créant des comptes de formation individuels et en incitant les travailleurs peu qualifiés à participer au moyen de subventions publiques.
- Réduire la durée du congé parental et réorienter les dépenses publiques des prestations en nature et des allègements fiscaux vers le développement de services d'éducation et d'accueil de qualité destinés aux enfants de moins de trois ans.

### Améliorer les politiques de santé

- Fixer des rémunérations convenables pour maintenir les professionnels de la santé dans le système.
- Unifier le financement des dépenses d'investissement et des coûts récurrents pour les prestataires de santé.
- Veiller à ce que la restructuration des établissements hospitaliers facilite la réaffectation des ressources des services hospitaliers aux services ambulatoires et aux soins de longue durée.
- Décourager fermement les paiements non officiels afin d'améliorer l'accès aux services de santé.

## Bibliographie

- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schweltnus et L. Vartia (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *The Economic Journal*, vol. 121, n° 550.
- Bakos, P., P. Benczúr et D. Benedek (2008), « The Elasticity of Taxable Income: Estimates and Flat Tax Predictions Using the Hungarian Tax Changes in 2005 », *MNB Working Papers*, n° 2008/7, Magyar Nemzeti Bank.
- BCE (Banque centrale européenne) (2011), « Opinion of the European Central Bank on the Magyar Nemzeti Bank », n° CON/2011/104, BCE.

- Budapest Institute (2011), *The Efficiency of Municipal Public Works Programmes*, Budapest Institute for Policy Analysis, août.
- Card, D., J. Kluge et A. Weber (2010), « Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis », *The Economic Journal*, vol. 120, n° 548.
- Cukierman A., S. Webb et B. Neyapti (1992), « Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes », *World Bank Economic Review*, vol. 6, n° 3.
- Fleck, G. et V. Messing (2010), « Transformations of Roma Employment Policies », dans K. Fazekas, A. Lovász et A. Telegdy (dir. pub.), *The Hungarian Labour Market: Review and Analysis 2010*, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences et National Employment Foundation.
- Joumard, I., C. André et C. Nicq (2010), « Health Care Systems: Efficiency and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 769, Éditions OCDE.
- Kertesi, G. (2010), « Roma Employment at the Turn of the Millenium. An Analysis of the Nationwide Representative Rome Survey of 2003 », dans K. Fazekas, A. Lovász et A. Telegdy (dir. pub.), *The Hungarian Labour Market: Review and Analysis 2010*, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences et National Employment Foundation.
- Kertesi, G. et G. Kézdi (2010), « Segregation of Primary Schools in Hungary. A Descriptive Study Using Data from the National Assessment of Basic Competences of 2006 », dans K. Fazekas, A. Lovász et A. Telegdy (dir. pub.), *The Hungarian Labour Market: Review and Analysis 2010*, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences et National Employment Foundation.
- Kertesi, G. et G. Kézdi (2011), « The Roma/Non-Roma Test Score Gap in Hungary », *American Economic Review*, vol. 101, n° 3.
- Kiss, Á. et P. Mosberger (2011), « The Elasticity of Taxable Income of High Earners: Evidence from Hungary », *MNB Working Papers*, n° 2011/11, Magyar Nemzeti Bank.
- Meghir, C. et D. Phillips (2010), « Labour Supply and Taxes », *The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie 2010*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), « Supporting Labour Demand », *note de position*, OCDE, juillet.
- OCDE (2010c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 : Sortir de la crise de l'emploi*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010d), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010e), *Sickness, Disability and Work – Breaking the Barriers: A Synthesis of Findings Across OECD Countries*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011a), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2011/1, n° 89, Éditions OCDE.
- OCDE (2011c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011d), *Assurer le bien-être des familles*, Éditions OCDE.
- Parlement européen (2006), « Appointment Procedures in Monetary Policy-Making Bodies », Briefing note, Direction générale des politiques internes de l'Union, Parlement européen.
- Sóvágó, S. (2011), « Identifying Supply and Demand in the Hungarian Corporate Loan Market », *MNB Occasional Papers*, n° 94, Magyar Nemzeti Bank.
- Szende, A. et A.J. Culyer (2006), « The Inequity of Informal Payments for Health Care: The Case of Hungary », *Health Policy*, vol. 75, n° 3.

## ANNEXE A1

*Progrès des principales réformes structurelles*

Cette annexe passe en revue les mesures prises depuis la dernière *Étude* (février 2010) pour donner suite aux principales recommandations formulées dans les précédentes *Études*, autres que celles couvertes dans le corps du texte de la présente *Étude*.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
<b>A. Politiques pour le secteur des entreprises</b>	
Continuer de réduire les obstacles à la création d'entreprises et de stimuler le dynamisme entrepreneurial.	Une loi relative aux entrepreneurs et à l'entreprise privée entrée en vigueur en janvier 2010 a considérablement allégé les formalités de création d'entreprises individuelles. Un nouveau plan Széchenyi prévoit d'octroyer une aide aux PME équivalente à 1.7 % du PIB sur la période 2011-13, notamment pour le financement par capital-risque et le microcrédit. Le gouvernement a lancé un vaste programme visant à réduire de l'équivalent d'environ 1.8 % du PIB d'ici fin 2013 les coûts qu'entraîne la mise en conformité avec la réglementation.
Renforcer les capacités de conception de projets de développement à l'échelon régional de façon à accélérer l'utilisation des fonds de l'UE.	La réglementation a été simplifiée et harmonisée, ce qui a contribué à accélérer les procédures de prise de décisions et de sélection de projets pour l'utilisation des fonds de l'UE. Néanmoins, il faut veiller à réaliser une analyse coûts/avantages rigoureuse des projets.
Accroître 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.	Depuis la mi-2010, 13 universités ont reçu des crédits supplémentaires – par voie d'adjudication – afin de soutenir les activités de recherche-développement et la collaboration entre établissements d'enseignement supérieur et avec le secteur privé, en Hongrie et à l'étranger.
<b>B. Politique budgétaire</b>	
Créer une unité chargée du suivi et de l'évaluation des réformes de l'administration publique.	Un programme de réforme de l'administration publique a été lancé en juin 2011. Un Département de la réforme de l'administration publique et de la planification stratégique au sein du ministère de l'Administration publique et de la Justice est responsable du suivi de la mise en œuvre du Programme en vue d'évaluer les mesures prises.
Renforcer les moyens gouvernementaux de suivi des marchés publics et la Cour des comptes, et faire en sorte qu'une volonté politique plus ferme appuie l'action de cette dernière.	Un nouveau mécanisme a été mis en place afin de suivre les marchés publics. Depuis avril 2011, une autorisation préliminaire du ministre du Développement national est nécessaire pour lancer une procédure de passation de marché public, et l'activité de suivi englobe l'ensemble du cycle de vie de la procédure.
Renforcer les pouvoirs de contrôle de la Cour des comptes en les étendant à tous les comptes des collectivités locales.	Aucune mesure prise.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
<b>C. Politiques financières</b>	
Afin d'atténuer les risques d'insolvabilité des ménages, élargir l'offre d'assurances hypothécaires.	Aucune mesure prise.
Renforcer davantage la protection des consommateurs, notamment le cadre juridique.	Les compétences de l'Autorité hongroise de surveillance financière en matière de protection des consommateurs ont été établies en 2010. Un Conseil d'arbitrage financier a également été mis en place pour traiter les plaintes des consommateurs à partir de juillet 2011.
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.	En vertu d'un décret gouvernemental de juin 2010, les courtiers doivent indiquer le montant de leur rémunération dans le contrat ainsi que le niveau des commissions liées aux exigences de qualité.
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.	Aucune mesure prise.
<b>D. Politiques d'éducation</b>	
Accroître la part de l'enseignement proprement dit dans le temps de travail légal total des enseignants. Les gains d'efficacité qui en résulteront permettront de réduire leur nombre ou d'augmenter leur rémunération relativement modeste, voire les deux à la fois.	Une nouvelle réglementation de la charge de travail des enseignants visant à rendre celle-ci plus efficace a été adoptée par le Parlement à la fin de 2011.
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.	Une décision récente de reprise d'écoles par l'administration centrale ouvre des possibilités de fusions.
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.	Les établissements d'enseignement supérieur devaient élaborer un système d'évaluation des performances à l'échelon individuel, des départements et des facultés. Le statut d'université de recherche et des moyens financiers supplémentaires ont été octroyés aux meilleures universités.
Continuer à encourager l'utilisation du système de prêts étudiants, qui est adapté aux besoins.	Aucune mesure prise.
<b>E. Politiques du marché du travail</b>	
Suivre l'évolution du nouveau système de prestations de chômage incluant l'« allocation de recherche d'emploi ».	La durée maximale de l'allocation de recherche d'emploi a été réduite (de 270 à 90 jours) et les critères d'admissibilité ont été durcis. La prestation de recherche d'emploi (qui était versée jusqu'à 90 jours) a été supprimée (sauf pour les seniors proches de l'âge de la retraite).
<b>F. Environnement économique</b>	
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 prise.
<b>G. Concurrence</b>	
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 pour le secteur des entreprises en juillet 2010, mais pas pour les ménages.
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.	Des progrès ont été accomplis dans la prestation de services en externalisant des bureaux de poste et en créant des bureaux mobiles.

## Chapitre 1

# Assurer la viabilité de la dette publique dans un contexte de grande incertitude économique

*Malgré une grave récession en 2009 et une faible croissance au cours des années suivantes, la situation budgétaire de la Hongrie est meilleure que celle de beaucoup de pays de l'OCDE. Néanmoins, le solde sous-jacent a commencé à se dégrader en 2010 et 2011. Conscient du problème, le gouvernement a lancé au printemps 2011 un dispositif ambitieux de redressement budgétaire, appelé plan Széll Kálmán, qui est centré à bon escient sur la réduction des dépenses publiques. La conjonction de ce plan et de mesures substantielles d'augmentation des recettes prises ensuite devrait permettre de retrouver la voie de l'ajustement budgétaire en 2012 et 2013. Toutefois, il reste difficile d'assurer la viabilité de la dette publique hongroise face à la persistance de la crise de la dette souveraine dans de nombreuses économies européennes, car les variations de l'opinion des marchés pourraient porter le coût de son service à un niveau intenable. Dans ces conditions, il est nécessaire d'employer plusieurs leviers pour renforcer la crédibilité du redressement budgétaire. Il convient d'abord de réévaluer la stratégie de gestion de la dette en tirant les leçons de la crise actuelle : la part des emprunts de l'État libellée en devises étrangères devra probablement être fortement réduite. Ensuite, il faut faire porter davantage l'effort d'assainissement sur les charges et s'abstenir d'augmenter les impôts qui introduisent des distorsions. Enfin, le cadre budgétaire doit être amélioré en rendant les règles moins procycliques, mais aussi en donnant plus de poids et de soutien politique au Conseil budgétaire grâce à un renforcement de ses moyens d'analyse et à l'élargissement de sa mission ; il faudra aussi supprimer son pouvoir de veto sur le budget.*

Le gouvernement hongrois a placé la réduction de la dette publique au premier rang de ses priorités. Le Programme de convergence diffusé en avril 2011, qui repose largement sur le plan Széll Kálmán publié un mois auparavant, a précisé les mesures destinées à permettre le redressement budgétaire. Selon les projections initiales des autorités, elles devaient remettre le ratio dette/PIB sur une trajectoire descendante, mais la perspective d'un ralentissement de la croissance et l'anticipation d'une application partielle ont obligé à prendre des dispositions supplémentaires. La trajectoire du ratio de la dette hongroise reste aussi très sensible aux chocs macroéconomiques (sur l'inflation, la croissance, le taux d'intérêt et le taux de change) et, dans le contexte de la crise de la dette souveraine, la volonté des investisseurs de souscrire des obligations d'État devient un facteur essentiel de la viabilité. Les autorités ne doivent donc pas se contenter d'orienter le ratio dette/PIB à la baisse ; il faut aussi qu'une gestion saine de la dette rende sa viabilité moins sensible aux incertitudes économiques.

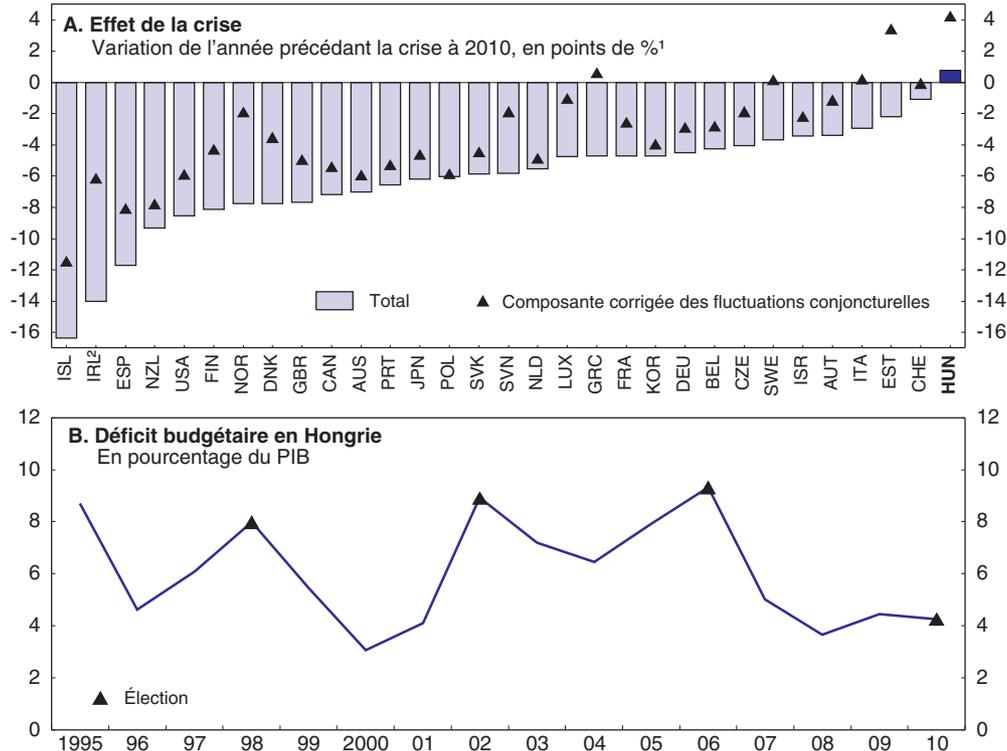
Ce chapitre commence par examiner la situation budgétaire actuelle, notamment en présentant l'évolution du solde structurel depuis l'*Étude économique de l'OCDE* de 2010 (OCDE, 2010). Puis il évalue les problèmes de viabilité à long terme face à des chocs macroéconomiques. Enfin, il formule certaines recommandations à propos du dosage futur des mesures d'assainissement et des réformes structurelles concourant à la viabilité des finances publiques à longue échéance.

## Une situation budgétaire relativement favorable en dépit de la crise économique

### ***Le déficit corrigé des effets du cycle a nettement diminué depuis le début de la crise...***

En dépit d'une récession très marquée en 2009 et d'une faible croissance par la suite, l'évolution budgétaire de la Hongrie se compare favorablement à celle des autres pays de l'OCDE. Comme l'indique le graphique 1.1, le solde budgétaire de base s'est redressé de 0.8 point de PIB depuis 2007 et l'amélioration a été encore plus nette pour le solde corrigé des effets du cycle conjoncturel puisqu'elle a atteint 4.3 points ; cela montre l'ampleur de l'effort d'assainissement entrepris malgré une médiocre performance économique. Il convient aussi de relever que l'amélioration du solde budgétaire s'est poursuivie en 2010, alors que des élections ont eu lieu aux niveaux national et local. Ce progrès important, comparativement aux années électorales antérieures (graphique 1.1, partie B), a deux explications : à la fin de 2009, un budget rigoureux a été adopté pour 2010 dans le cadre du programme UE/FMI, et un an plus tard, le nouveau gouvernement a pris des mesures de redressement supplémentaires pour compenser les moins-values de recettes et le dérapage des dépenses (voir ci-dessous).

Un autre facteur explique la solidité de la situation budgétaire dans une conjoncture défavorable : en 2009, d'importants effets non keynésiens ont prévalu dans l'économie hongroise. Alors que les canaux habituels des corrections budgétaires sont préjudiciables à la croissance (FMI, 2010), ces facteurs négatifs ont été en partie compensés par des effets

Graphique 1.1. **Soldes financiers des administrations publiques**

1. L'année précédant la crise est 2006 ou 2007, l'année retenue étant celle où le niveau est le plus élevé.

2. Pour l'Irlande, on exclut les mesures de soutien aux banques qui ont représenté 20.2 % du PIB.

Source : OCDE (2011), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), décembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932575807>

de confiance. La crédibilité des mesures budgétaires prises en 2009, renforcée par l'appui d'organisations internationales et par une nouvelle loi de responsabilité budgétaire (FMI, 2011a ; OCDE, 2010), a grandement contribué à soutenir le forint, réduisant ainsi la charge de la dette libellée en devises supportée par les ménages et les entreprises non engagées dans le commerce international. Une simulation au moyen d'un modèle MDEG calibré pour l'économie hongroise montre que ces effets non keynésiens peuvent être de grande portée lorsque l'action de redressement budgétaire est crédible (encadré 1.1).

### ... mais la situation budgétaire sous-jacente s'est beaucoup dégradée récemment

L'évolution budgétaire relativement favorable depuis le déclenchement de la crise ne signifie pas que l'amélioration soit durable. En 2010-11, la Hongrie a pris un certain nombre de mesures de redressement à caractère ponctuel. L'examen du solde corrigé des effets cycliques et excluant ces mesures fait ressortir un assouplissement budgétaire au cours de ces deux années (graphique 1.2). Selon les estimations de l'OCDE, en 2011, le solde budgétaire sous-jacent a été déficitaire à hauteur de 6.5 % du PIB (comparativement à un excédent affiché de 4 % du PIB), effaçant tous les efforts de redressement entrepris depuis 2007. La détérioration du solde structurel, au total de près de 3 % du PIB au cours de la période 2010-11, a conduit la Commission européenne à conclure, en janvier 2012, que la Hongrie n'avait pas fait assez de progrès sur la voie d'une correction rapide et durable de son déficit excessif.

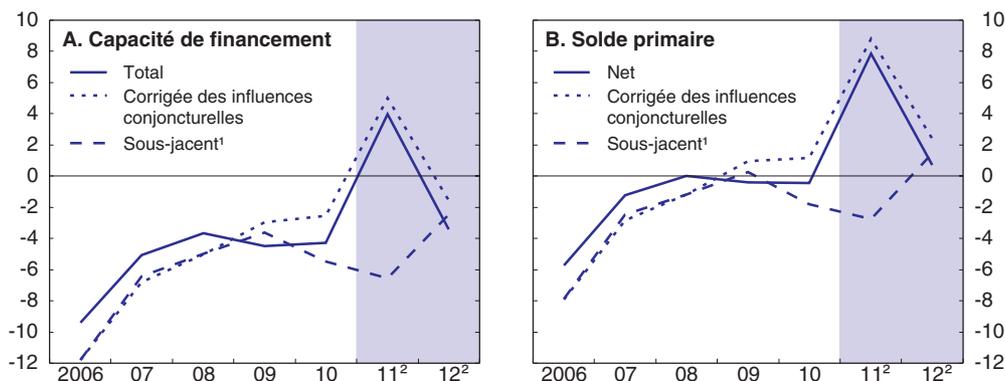
### Encadré 1.1. Simulation par un modèle MDEG de l'incidence macroéconomique du redressement budgétaire en Hongrie

En raison des caractéristiques propres à l'économie hongroise, une correction budgétaire peut avoir des effets favorables à la croissance. Trois canaux non keynésiens de nature à influencer positivement sur la consommation et l'investissement privés sont modélisés : i) les effets d'anticipation liés à une réduction future des impôts ; ii) les effets sur les taux d'intérêt d'une baisse de la prime pour risque de défaillance induite par une diminution de la dette publique ; iii) les effets sur les bilans d'une réduction de l'endettement libellé en devises. Un modèle MDEG estimé pour l'économie hongroise montre que, si l'on s'en tient aux effets d'anticipation, le mécanisme keynésien domine quel que soit l'instrument budgétaire choisi. Quand on intègre aussi les effets sur les primes de taux d'intérêt, la probabilité d'une réaction positive de la production, augmente. Quand on ajoute à ces deux canaux les effets sur les bilans, la correction budgétaire entraîne toujours une réaction positive de la production, à condition d'être vraiment crédible. La crédibilité de l'ajustement budgétaire est indispensable pour obtenir des effets positifs sur la production. Des mesures de redressement non crédibles ont peu de chances de générer de tels effets, quelles que soient les hypothèses retenues à propos d'aspects spécifiques de l'économie et quelle que soit la composition du dispositif. En outre, si les anticipations d'inflation sont bien ancrées, les effets non keynésiens sont davantage susceptibles de dominer.

Source : Benk, S. and Z. Jakab (2012), « Non-Keynesian Effects of Fiscal Consolidation: an Analysis with an Estimated DSGE Model for the Hungarian Economy », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 945.

### Graphique 1.2. Solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles et sous-jacent

Administrations publiques, en pourcentage du PIB ou du PIB potentiel



1. Corrigée des influences conjoncturelles et à l'exclusion des mesures ponctuelles.

2. Prévisions.

Source : OCDE (2011), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575826>

La dégradation du déficit sous-jacent pourrait résulter d'une certaine lassitude après trois ans d'ajustement budgétaire. En 2010, les dépassements de dépenses et les moins-values fiscales par rapport au budget, représentant les uns comme les autres quelque 1 % du PIB (Commission européenne, 2010a), ont été compensés par des majorations de recettes à caractère ponctuel, notamment des transferts de capitaux et des « impôts de

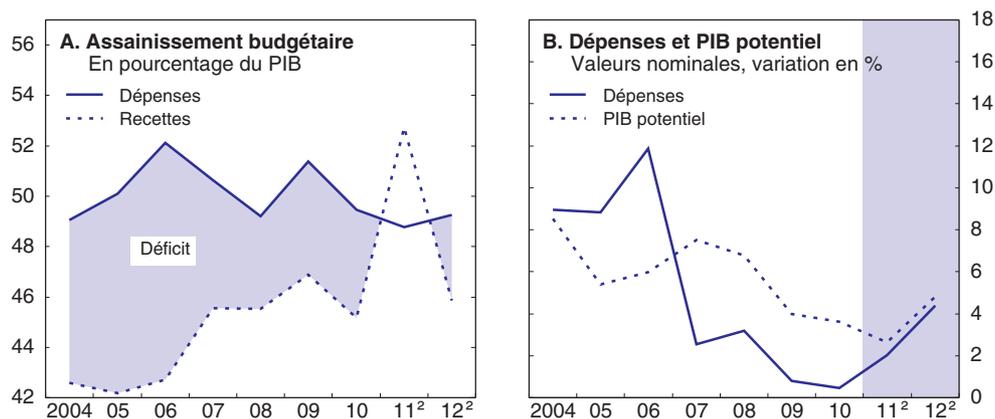
crise ». Ces derniers comprenaient un prélèvement exceptionnel assis sur les actifs des banques (qui a rapporté quelque 0.7 % du PIB ; voir aussi chapitre 2) et plusieurs taxes temporaires sur les industries de réseau (télécommunications, énergie et distribution). Au total, ces mesures ont fait rentrer près de 1.3 % du PIB en 2010 (et à peu près le même montant en 2011). L'instauration en 2011 d'un impôt sur le revenu à taux forfaitaire et d'autres allègements fiscaux (notamment l'application en année pleine d'une baisse de l'impôt sur les bénéficiaires des petites et moyennes entreprises (PME) décidée à la mi-2010) ont entraîné des pertes de recettes estimées à quelque 1.8 % du PIB (Commission européenne, 2011a). Néanmoins, d'importants transferts en capital de nature ponctuelle, d'un montant dépassant 10 % du PIB (il s'agit essentiellement du transfert à l'État des actifs du deuxième pilier du système de retraite ; voir encadré 1.2), ont permis de dégager en 2011 un excédent budgétaire confortable (graphique 1.3, partie A). De ce fait, le solde affiché redeviendra déficitaire en 2012. On prévoit toutefois une amélioration du solde sous-jacent en 2012, grâce à une reprise des efforts de redressement fondés sur le plan Széll Kálmán et à une hausse significative des recettes (voir ci-dessous).

#### Encadré 1.2. **Suppression du deuxième pilier du système de retraite**

De novembre 2010 jusqu'à la fin de 2011, l'État a cessé de transférer des cotisations de sécurité sociale au deuxième pilier, ce qui a entraîné une économie budgétaire d'un montant de 420 milliards HUF (1.4 % du PIB) en 14 mois. Dans un second temps, on a donné aux adhérents des caisses de retraite privées un peu moins de deux mois pour décider d'affecter leurs actifs au premier pilier ou de les conserver dans le deuxième. Quarante-huit pour cent d'entre eux ont choisi de transférer leurs actifs (représentant à peu près 11 % du PIB) au premier pilier, ce qui a permis de dégager ponctuellement un substantiel excédent budgétaire en 2011. La part des actifs de retraite versée au deuxième pilier est devenue faible comparativement à la moyenne de l'OCDE ou même d'autres pays similaires de la région. Cela s'explique par des incitations financières. Les personnes qui ont choisi de ne pas transférer leurs actifs au premier pilier ont été assujetties à une taxe sur les retraites. Malgré le versement par leurs employeurs de cotisations (représentant 24 % des gains mensuels bruts) au premier pilier, elles n'accumulaient plus de droits à une pension de retraite publique et risquaient donc de perdre jusqu'à 70 % des prestations qu'elles escomptaient. À celles qui ont décidé de revenir dans le pilier étatique, on a offert le rendement réel réalisé sur leurs actifs (0.9 % du PIB). Toutefois l'Association hongroise des caisses de retraite privées a attaqué cette mesure devant la Cour constitutionnelle et menacé de saisir la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. Selon des décisions officielles adoptées en décembre 2011, les cotisations réglées par les adhérents des caisses de retraite privées qui subsistent (10 % des gains mensuels bruts) seront dorénavant reversées au premier pilier en échange de droits à une pension de retraite publique. Le deuxième pilier ne fait plus partie du système de retraite obligatoire et une nouvelle possibilité de transfert des actifs au premier pilier est offerte aux derniers adhérents, qui ont jusqu'à fin mars 2012 pour se décider.

#### **Le plan Széll Kálmán : un pas vers une plus grande viabilité budgétaire**

Le gouvernement, reconnaissant la nécessité d'une nouvelle correction budgétaire, a adopté en mars 2011 le plan Széll Kálmán dont la plupart des dispositions doivent être appliquées à partir de 2012. On attendait initialement de ce plan une amélioration des comptes publics à hauteur de 1.8 % du PIB en 2012 et encore de 1 % en 2013 (tableau 1.1).

Graphique 1.3. **Composition de l'assainissement budgétaire<sup>1</sup>**

1. Dépenses et recettes totales des administrations publiques.
2. Prévisions.

Source : OCDE (2011), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575845>

**Tableau 1.1. Le plan Széll Kálmán**  
En pourcentage du PIB; impact cumulé

	2012	2013
<b>Total plan Széll Kálmán</b>	<b>1.8</b>	<b>2.8</b>
Emploi et marché du travail	0.7	0.7
Baisse des prestations versées aux demandeurs d'emploi	0.1	0.1
Réforme du système de complément au salaire	0.1	0.1
Réduction des programmes d'activation du marché du travail et de formation professionnelle	0.1	0.1
Autres (notamment une réduction des prestations sociales)	0.1	0.1
Régime des pensions	0.3	0.4
Durcissement des critères d'octroi de pensions d'invalidité	0.3	0.4
Transport public	0.2	0.2
Restructuration de MÁV	0.1	0.1
Enseignement supérieur	0.0	0.1
Soins de santé	0.3	0.4
Incitation à l'utilisation des médicaments génériques	0.1	0.1
Finances des administrations centrales et locales	0.1	0.4
Économies d'échelle au niveau local	0.1	0.3
Augmentation des recettes (au moyen du Fonds d'amortissement de la dette)	0.3	0.7
Système de péage électronique	0.0	0.3
Maintien de la taxe bancaire en 2012	0.3	0.0
Report de la réduction de l'IS	0.0	0.4

Source : Autorités hongroises et calculs de l'OCDE.

Conjugué aux mesures supplémentaires prévues dans le Programme de convergence, c'est une contribution positive à un ajustement budgétaire durable, les trois quarts environ de la correction devant résulter d'économies, lesquelles sont en général plus efficaces que les hausses d'impôts (Guichard *et al.*, 2007).

Toutefois, la détérioration des perspectives de croissance a conduit à l'adoption de nouvelles mesures budgétaires concernant surtout les recettes. Il s'agit notamment d'une majoration des cotisations de sécurité sociale à la charge des salariés, d'un relèvement de divers droits d'accise et d'une hausse de 2 points de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA),

portée à 27 % (le plus haut niveau de l'Union européenne). Conjugué à l'application partielle du plan Széll Kálmán, l'effort de redressement basé sur les mesures légiférées porte désormais davantage sur les recettes ; selon les estimations officielles, l'ajustement des dépenses se limite à un peu moins de 60 % du total en 2012 (ministère de l'Économie nationale, 2011a). Dans ces conditions, on s'attend à ce que la correction reste basée sur un dosage d'économies et d'augmentation significative de certaines recettes. Il est donc essentiel que la progression des charges demeure bien inférieure à la croissance potentielle, comme cela a été le cas de 2007 à 2010, pour diminuer le poids de l'État au moyen d'une réduction progressive du ratio dépenses/PIB (graphique 1.3, partie B). À cet égard, la composition des économies revêtira une grande importance. Jusqu'à présent, certaines mesures concernant les dépenses ont été assez mal définies (par exemple le réexamen des missions publiques et l'amélioration de leur exécution) ou la poursuite des progrès pourrait s'avérer difficile (par exemple le gel des rémunérations publiques ou l'indexation des allocations familiales et d'autres transferts sociaux). Le gouvernement devrait donner la préférence à des dispositions à caractère permanent pour parvenir à freiner durablement la progression des charges (voir ci-dessous).

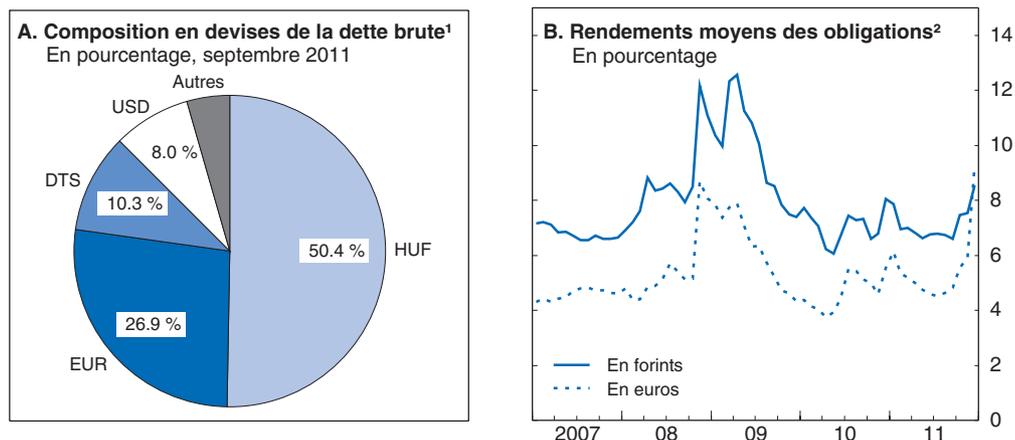
## La viabilité budgétaire à long terme reste très dépendante des chocs économiques

### **La trajectoire de diminution de la dette est très sensible aux chocs économiques**

Si les mesures de redressement sont appliquées comme prévu et si la croissance s'accélère, on s'attend à ce que le ratio dette/PIB amorce finalement une baisse qui inverserait la tendance à une augmentation régulière de la dette publique hongroise ; selon les projections de l'OCDE, celle-ci passerait de quelque 55 % du PIB en 2001 à 86 % environ à la fin de 2013. Toutefois, le ratio de dette restera sensible à des chocs macroéconomiques temporaires ou permanents. À peu près la moitié de la dette hongroise étant libellée en monnaies étrangères (voir graphique 1.4, partie A), il réagit particulièrement aux fluctuations du change. Une dépréciation de 10 % du forint entraîne une hausse du ratio brut dette/PIB de l'ordre de 3 à 4 points. On en a eu l'illustration au second semestre de 2011, quand une forte baisse de la monnaie hongroise a effacé toute la réduction de la dette résultant de l'affectation d'une partie des actifs du deuxième pilier du système de retraite à l'amortissement (soit quelque 5 % du PIB en 2011). Le taux d'intérêt servi sur la dette souveraine représente aussi un risque pour les charges à ce titre sachant qu'elle est progressivement renouvelée et que les rendements restent très volatils et élevés (graphique 1.4, partie B). Une majoration de 100 points de base des taux d'intérêt fait augmenter le ratio dette/PIB d'au moins un point au bout de quatre ans (gouvernement de la République hongroise, 2011). Enfin, comme à peu près la moitié de la dette négociable est détenue par des non-résidents (contre 30 % au début de 2000) le risque lié à son refinancement est sensible aux changements d'opinion des investisseurs.

Pour analyser l'incidence éventuelle de chocs économiques sur la viabilité de la dette, on a simulé pour cette dernière des trajectoires stochastiques en se référant aux variances passées des chocs macroéconomiques et en faisant l'hypothèse de deux réactions simples et différentes de la politique budgétaire : l'une laisse opérer les stabilisateurs automatiques, l'autre les compense (on trouvera plus de précisions à l'annexe 1.A1). Les cheminements possibles de la dette (ou « diagrammes en éventail », voir graphique 1.5) divergent nettement selon que l'on les laisse ou non jouer. Si on le fait, la dispersion est

Graphique 1.4. **Caractéristiques de la dette publique**



1. Dette brute de l'administration centrale ; la composition en devises est calculée avant inclusion des opérations d'échange (« swaps ») (la quasi-totalité des emprunts en monnaies autres que l'euro ont été échangés contre des engagements en euros). Le calcul par l'OCDE des parts de la dette libellées en devises est basé sur le Rapport ÁKK *Government Securities Market, Quarterly Report, Third Quarter 2011*. DTS : droits de tirage spéciaux. La rubrique « Autres » se décompose comme suit : GBP 2.4 %, JPY 1.6 % et CHF 0.4 %.
2. Calculs de l'OCDE à partir de données de Datastream. Moyenne des obligations d'État à dix ans.

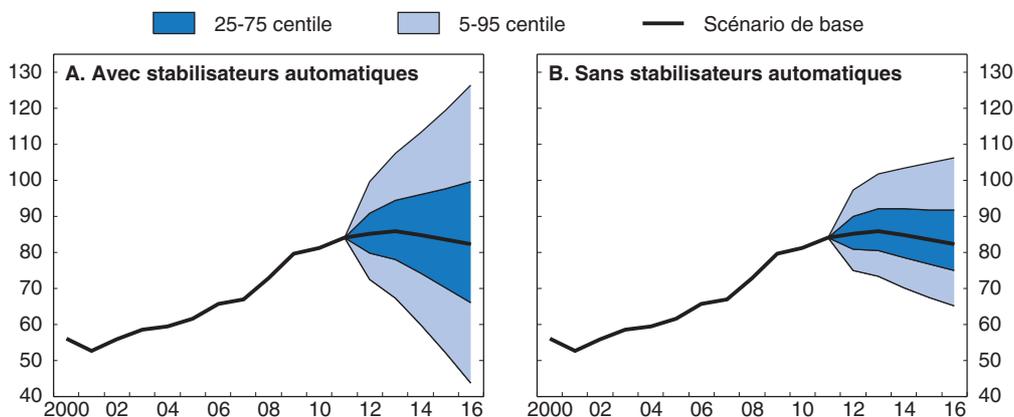
Source : Agence de gestion de la dette publique (ÁKK) et Datastream.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932575864>

très grande et le cheminement peut devenir très périlleux dans le pire scénario (graphique 1.5, partie A). En compensant l'effet des stabilisateurs automatiques, on circonscrit les trajectoires envisageables de la dette, ce qui souligne l'avantage de ne pas trop s'écarter des objectifs budgétaires. Mais il convient de noter qu'il subsiste alors une probabilité non négligeable, de 25 %, que le ratio dette/PIB dépasse 90 % en 2016 (graphique 1.5, partie B). Ce niveau, jugé préjudiciable à la croissance, serait sans doute insupportable.

Graphique 1.5. **Simulations stochastiques de la dette des administrations publiques¹**

En pourcentage du PIB



1. La vraisemblance des cheminement éventuels de la dette est indiquée avec la probabilité de chacun. On suppose que les chocs sont de nature temporaire.

Source : OCDE (2011), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), décembre, et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932575883>

### Le déficit de viabilité budgétaire à long terme s'est peut-être aggravé récemment

La viabilité à long terme des finances publiques hongroises s'améliore sensiblement depuis 2006 grâce aux mesures de redressement et à plusieurs réformes des retraites. Comme le montre le tableau 1.2, l'ajustement budgétaire immédiatement nécessaire pour que la dette devienne soutenable en 2009 (ce que l'on appelle l'« écart de viabilité ») est devenu nul ou même légèrement négatif au regard de deux indicateurs différents employés par la Commission européenne (S1 ou S2). Cela se compare à des écarts de viabilité de 7.9 % (S1) ou 9.8 % (S2) du PIB en 2006. L'essentiel de l'amélioration a été dû à la correction budgétaire significative effectuée de 2006 à 2009 : elle explique 6.4 points d'une amélioration de quelque 9 (S1) ou 9.9 (S2) points des écarts de viabilité (tableau 1.2). Le solde est lié à une réduction du coût anticipé du vieillissement due surtout aux réformes des retraites opérées successivement en 2006/07 et en 2009.

Tableau 1.2. **Indicateurs de viabilité**  
Ajustements nécessaires du solde primaire structurel, en pourcentage du PIB

	Rapport sur la soutenabilité		Variation de 2006 à 2009
	2006	2009	
<b>S1 – Pour atteindre l'objectif de dette de 60 % du PIB<sup>1</sup></b>	<b>7.9</b>	<b>-1.1</b>	<b>9.0</b>
Compte tenu de la situation budgétaire initiale	4.5	-1.9	6.4
Pour atteindre le ratio dette/PIB <sup>2</sup>	0.3	0.4	-0.1
Compte tenu de la variation à long terme du solde primaire due au vieillissement démographique	3.1	0.4	2.7
Coût d'un retard <sup>3</sup>	1.3	-0.2	..
<b>S2 – Pour répondre à une contrainte budgétaire intemporelle à horizon infini</b>	<b>9.8</b>	<b>-0.1</b>	<b>9.9</b>
Compte tenu de la situation budgétaire initiale	4.8	-1.6	6.4
Compte tenu de la variation à long terme du solde primaire due au vieillissement démographique	5.1	1.5	3.6
Coût d'un retard <sup>3</sup>	0.8	0.0	..
Solde primaire nécessaire pour assurer la viabilité des finances publiques dans un scénario de politiques inchangées	6.2	3.5	..

1. En 2005 (2010) pour atteindre l'objectif de dette en 2050 (*Rapport 2006 sur la soutenabilité*) ou 2060 (*Rapport 2009 sur la soutenabilité*).

2. En 2050 (*Rapport 2006 sur la soutenabilité*) ou 2060 (*Rapport 2009 sur la soutenabilité*).

3. Augmentation des indicateurs de viabilité due à un retard de cinq ans dans l'application du redressement budgétaire comparativement à la référence.

Source : Commission européenne (2009), *Sustainability Report 2009, Économie européenne*, n° 9; Commission européenne (2006), *The Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union, Économie européenne*, n° 4.

Les réformes des régimes de retraite ont permis de diminuer de moitié l'augmentation prévue des dépenses brutes à ce titre au milieu du siècle, la faisant passer de 6.7 à 3 points de PIB (tableau 1.3). En 2006-07, on avait durci le système en relevant l'âge minimum de cessation d'activité et en allongeant la période de cotisation ; on avait aussi augmenté les pénalités applicables en cas de départ anticipé à partir de 2013. En 2009, une autre réforme a porté l'âge légal de cessation d'activité de 62 à 65 ans, avec étalement de 2014 à 2022, et relevé progressivement l'âge de la cessation anticipée en le faisant passer de 60 à 63 ans. On a aussi fixé une règle d'indexation moins généreuse en donnant un poids accru à l'indice des prix à la consommation (IPC) ; le système suisse (pondérations égales de l'inflation et de la hausse des salaires) s'applique seulement si le taux de croissance du PIB réel est supérieur à 5 %, tandis que l'indexation intégrale sur les prix joue si ce taux est

**Tableau 1.3. Évolution prévue du ratio dépenses publiques brutes liées au vieillissement/PIB et facteurs déterminants**

En pourcentage du PIB

	Dépenses publiques (% du PIB)	Contributions en points de % – impact des modifications des éléments suivants :					Variation en points de % (à l’horizon de)
		Pensions de retraite	Santé	Dépendance	Prestations chômage	Éducation	
<i>Rapport 2006 sur le vieillissement</i>	21.2 (2004)	6.7	1.0	0.6	-0.0	-0.7	7.6 (2050)
<i>Rapport 2009 sur le vieillissement</i>	21.6 (2007)	3.0	1.3	0.4	-0.1	-0.4	4.1 (2060)

Source : Commission européenne (2006), *The Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union*, Économie européenne, n° 4; Commission européenne (2009), *2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, Économie européenne, n° 2.

inférieur à 3 %. Enfin, on a supprimé le versement d’un treizième mois de pension et on l’a remplacé par une prime soumise à des conditions plus strictes (voir aussi OCDE, 2010).

En dépit de l’amélioration significative de la viabilité à long terme des finances publiques, il ne faut pas s’en satisfaire. La récente dégradation du déficit sous-jacent pourrait être le signe d’un affaiblissement de la situation budgétaire par rapport aux prévisions de la Commission européenne (voir 2009 *Ageing Report*), surtout si de nouvelles mesures de redressement ne sont pas appliquées comme prévu ou si une nouvelle détérioration se produit à partir de 2012. L’écart de viabilité dépend beaucoup des hypothèses de croissance. Les derniers calculs ayant été effectués par la Commission européenne en 2009, les nouvelles estimations devront probablement s’appuyer sur des hypothèses beaucoup moins favorables (voir l’exposé des perspectives de la croissance potentielle dans la section Évaluation et recommandations). La suppression en 2011 du deuxième pilier du système de retraite (voir encadré 1.2) a été à l’encontre de la viabilité budgétaire ; en effet, le transfert à l’État des engagements implicites correspondants n’a pas été entièrement compensé par une réduction équivalente de la dette publique puisqu’une partie des actifs a servi à financer des dépenses courantes. Les actifs transférés, qui représentaient quelque 11 % du PIB, ont été ventilés comme suit : le portefeuille d’obligations d’État, soit à peu près 5 % du PIB, a permis une baisse immédiate de la dette publique ; un montant égal à 0.9 % du PIB a financé le rétablissement des droits des personnes ayant transféré leurs actifs de retraite au premier pilier ; un montant égal à 2 % du PIB a couvert le déficit du premier pilier du système des retraites. Les autorités avaient aussi envisagé de prendre en charge la dette de deux sociétés de transport public (1.4% du PIB) et de s’assurer le contrôle de deux projets de partenariat public-privé (0.7 % du PIB), mais elles ne l’ont fait qu’à un degré très limité pour l’endettement des sociétés de transport public (0.2 % du PIB). Pour ne pas compromettre davantage la viabilité budgétaire, il est indispensable que le solde des actifs de retraite serve à diminuer la dette publique. Par ailleurs, un projet de taxation des nouvelles pensions de retraite à partir de 2013 devrait réduire la charge nette correspondante à hauteur de 0.5 point de PIB (Commission européenne, 2010b). D’autres modifications des paramètres du premier pilier du système de retraite ont également contribué à améliorer la viabilité des finances publiques (voir plus loin).

## Se rapprocher encore de la viabilité budgétaire

### Atténuer l'effet des chocs économiques sur la dette publique

La crise financière mondiale a mis à l'épreuve la stratégie de gestion de la dette publique de nombreux pays de l'OCDE. La Hongrie n'a pas fait exception. Elle n'a pas été épargnée et ses responsables en ce domaine ont réagi principalement de trois façons. Ils ont : i) modifié le dosage des instruments ; ii) adapté les techniques d'émission ; iii) diversifié les opérations (tableau 1.4). Le transfert de la plus grande part des actifs du deuxième pilier des retraites au premier a aussi influé sur la gestion de la dette en réduisant les opérations de refinancement nécessaires. Néanmoins, l'échec de plusieurs adjudications à la fin de 2011 a illustré la persistance de difficultés dans le contexte d'une aggravation des tensions sur la dette souveraine. À la mi-novembre 2011, le gouvernement a demandé une nouvelle aide financière à l'UE et au FMI.

Tableau 1.4. Hongrie : évolution de la gestion de la dette face à la crise

Mesures prises depuis 2009

Nature des instruments	Techniques d'émission	Fonctionnement du marché	Autres
Proportion accrue d'emprunts en devises	Assouplissement du calendrier des adjudications	Périodicité accrue des adjudications à l'envers	Instauration de réunions directes et régulières avec les investisseurs
Introduction de titres à taux variable	Flexibilité accrue des montants offerts	Périodicité accrue des reprises d'émissions de titres anciens (ne servant pas de référence)	Diversification des investisseurs
Nouvel instrument indexé sur l'inflation	Instauration d'adjudications non compétitives	..	..

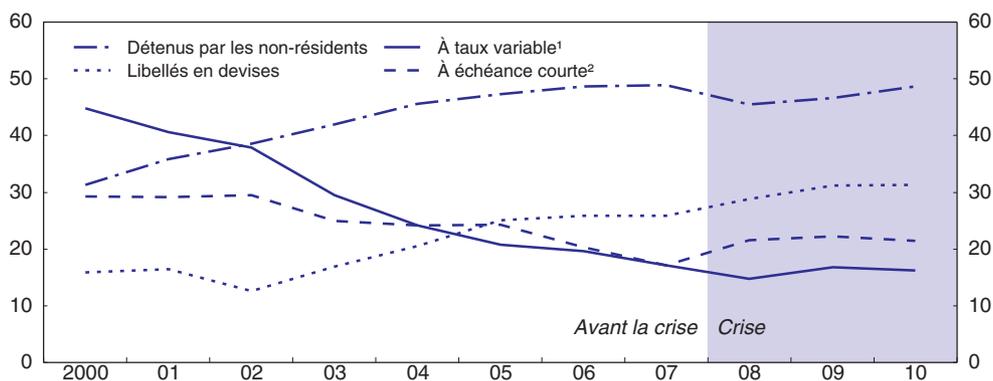
Source : FMI (2011), « Managing Sovereign Debt and Debt Markets through a Crisis – Practical Insights and Policy Lessons », *IMF Policy Paper*, Fonds monétaire international, avril et autorités hongroises.

Les modifications récentes de la gestion de la dette hongroise ont eu un effet inégal sur sa vulnérabilité. Sur le plan positif, les placements plus fréquents de titres anciens (« off-the-run ») ont contribué à lisser l'évolution du marché. Le lancement d'un instrument indexé sur l'inflation ainsi que l'instauration de réunions directes et régulières avec les investisseurs ont aussi été des innovations fructueuses. Toutefois, la part de la dette négociable à échéance courte a recommencé à augmenter et celle des titres sensibles aux fluctuations à court terme des taux d'intérêt a cessé de diminuer ; cela a représenté un retournement de tendance (graphique 1.6). Parallèlement, la dette négociable sensible au risque de change continue à s'accroître et la dette détenue par des non-résidents reste élevée (graphique 1.6). La quasi-suppression du deuxième pilier du système de retraite risque aussi de rendre moins profond le marché hongrois des capitaux, ce qui pourrait obliger l'État à emprunter encore plus auprès de non-résidents, très probablement en devises.

L'Agence de gestion de la dette doit tout d'abord s'assurer que son principal objectif officiel – diminuer le coût des émissions tout en réduisant le plus possible les risques – continue de s'appuyer sur un modèle de portefeuille optimal et actualisé permettant de définir le dosage approprié des instruments (par exemple libellés en devises ou en monnaie nationale ; à taux variable ou à taux fixe ; à échéance courte ou longue ; voir OCDE, 2005). Les modèles de portefeuille optimaux (ou modèles du coût du risque) sont en général calibrés en fonction des résultats passés et probablement pas adaptés à des

Graphique 1.6. **Évolution des indicateurs de risque en matière de dette**

Titres de dette négociables en pourcentage de la dette totale négociable



1. Bons du Trésor, obligations indexées et titres à taux révisable.

2. Instruments du marché monétaire et obligations à court terme.

Source : Autorités nationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575902>

événements aussi extrêmes que la crise actuelle. En outre, certains tendent à se concentrer sur une gamme limitée de risques (relatifs par exemple à la courbe des rendements) ou à modéliser les risques de façon distincte, sans procéder à une analyse du cadre macroéconomique sous-jacent (FMI, 2011b). Dans le cas de la Hongrie, il est difficile de se prononcer sur la pertinence du modèle du coût du risque face à la crise actuelle, car ses caractéristiques ne sont pas diffusées publiquement. Seuls ses principales références le sont (ÁKK, 2010). Sur cette base, la part des engagements en devises semble excessive lorsqu'on tient compte des emprunts auprès de l'UE et du FMI : à plus de 50 %, elle dépasse largement la fourchette optimale de 25 à 38 % indiquée actuellement par le modèle. C'est pourquoi il convient de poursuivre la réduction envisagée de la proportion de la dette libellée en devises (gouvernement de la République hongroise, 2011). Il faudrait aussi recalibrer les principaux paramètres du modèle en tirant les leçons de la crise actuelle, dès que l'on disposera de données historiques suffisantes, et ajuster en conséquence le montant optimal des emprunts en devises. Pour donner plus de transparence, on pourrait publier les principales caractéristiques du modèle du risque de gestion de la dette et les hypothèses sur lesquelles il repose.

L'amélioration de la gestion de la dette exige aussi un bon fonctionnement du marché. Le gouvernement devrait encourager la création d'un troisième pilier des retraites (voir aussi chapitre 3) pour donner plus de profondeur aux marchés de capitaux ; une fraction significative des émissions serait ainsi souscrite en monnaie nationale par des résidents et on éviterait un recours excessif aux non-résidents. En outre, on rendrait plus efficace le marché des émissions primaires si l'on mettait en concurrence les teneurs de marché en conditionnant chaque année leur accréditation à de bons résultats, appréciés au moyen de critères clairs et publics. De façon plus générale, il faudrait renforcer la communication entre les parties prenantes et les investisseurs pour mieux comprendre leurs besoins et éviter que des adjudications échouent, totalement ou en partie, comme cela s'est produit à la fin de 2011 ; on pourrait également étoffer les volants de liquidité nécessaires face à une impossibilité temporaire d'accès au marché.

Par ailleurs, il serait bon d'assurer une coopération efficace entre la gestion de la dette, la politique budgétaire et la politique monétaire de façon à appréhender pleinement les

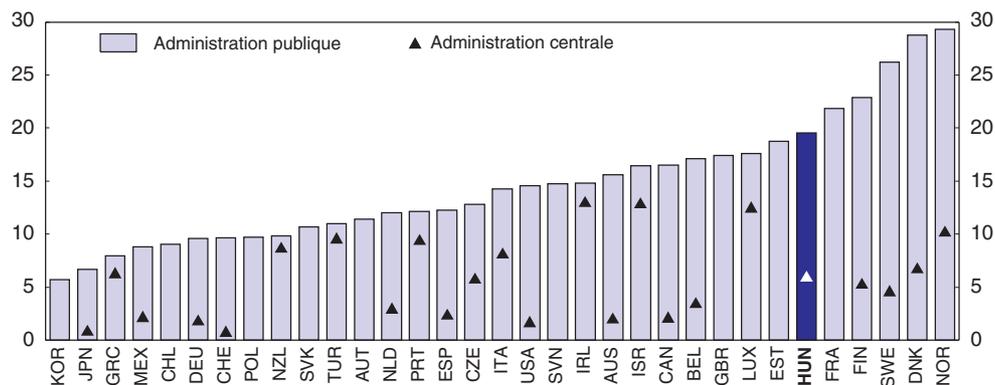
risques et à garantir la cohérence de l'action publique. Si l'organisation institutionnelle actuelle semble appropriée (tant le ministère de l'Économie nationale que la banque centrale sont représentés au conseil de direction de l'Agence de gestion de la dette), il serait souhaitable de la compléter par des instruments permettant d'internaliser dans la politique budgétaire ou monétaire les externalités de gestion de la dette (BRI, 2011). La création d'obligations indexées sur l'inflation est notamment judicieuse, car elle renforcera la coopération entre politique monétaire et budgétaire en incitant fortement le gouvernement à faire baisser le taux d'inflation.

### Améliorer la composition future du redressement budgétaire

#### Freiner durablement les dépenses publiques

Des réformes structurelles visant à rendre le secteur public plus efficient sont de nature à favoriser un freinage durable des dépenses (OCDE, 2010). Ses effectifs totaux, soit quelque 750 000 personnes, sont élevés puisqu'ils représentent 20 % environ de la population active (graphique 1.7). La restructuration envisagée des collectivités locales donne l'occasion de réaliser des économies d'échelle ainsi que de rationaliser la division du travail entre l'échelon central et les administrations infranationales, notamment grâce à l'introduction prévue en 2013 d'un système de financement basé sur les fonctions. Fin 2011, les autorités ont pris des mesures pour réduire l'emploi public. Toutefois, il importe que les licenciements de fonctionnaires respectent les meilleures pratiques en ce domaine. À la suite du vote d'une loi à la fin de 2010, le gouvernement a été autorisé à procéder à des suppressions d'emplois sans justification, mais cette pratique a été censurée par la Cour constitutionnelle et la loi a été modifiée en conséquence. Les licenciements ne devraient intervenir qu'au terme d'une évaluation des performances du personnel.

Graphique 1.7. **Emploi public**  
En pourcentage de la population active, 2008<sup>1</sup>



1. 2006 pour le Portugal.

Source : OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575921>

On pourrait aussi réaliser des économies importantes dans le domaine des marchés publics. En 2008, les marchés passés par les administrations et les entreprises publiques de services collectifs représentaient 20 % du PIB, soit 3 points de plus que la moyenne de l'OCDE. À la mi-2011, le gouvernement a adopté une nouvelle loi sur les marchés publics destinée à simplifier la pratique juridique et à favoriser une plus grande participation des

PME. En même temps, les motifs d'exclusion ont été étendus aux sociétés offshore (ou aux sociétés dans lesquelles une entité offshore détient plus de 25 %) et aux entreprises qui enfreignent la législation fiscale. Pourtant, une ouverture accrue des marchés publics nationaux aux fournisseurs étrangers ferait baisser les coûts en créant les conditions d'une intensification de la concurrence. En 2008, un quart des appels d'offres annoncés ont fait l'objet d'une publicité internationale, un pourcentage supérieur à la moyenne de l'OCDE, mais, dans les pays les plus performants de l'OCDE (Estonie et Pologne), cette part était proche de 40 %. Il serait aussi possible de promouvoir la concurrence et la transparence en utilisant davantage les technologies de l'information et de la communication dans la gestion des marchés publics. La plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des guichets uniques (sites Internet spécialisés) ou une série de sites Internet en fonction de la nature de l'achat ou de l'opération. Or, ces pratiques sont très peu développées en Hongrie (OCDE, 2011a). Enfin, il reste à voir dans quelle mesure la nouvelle loi réduira les risques de corruption compte tenu des résultats médiocres de la Hongrie sur ce plan et de la nécessité de renforcer le suivi des procédures de marché publics (OCDE, 2010).

L'organisation des transports publics offre la perspective de gains d'efficacité significatifs car elle génère des pertes. Le plan Széll Kálmán y voit à juste titre un domaine où l'on pourrait faire des économies en restructurant les sociétés d'autobus et de chemin de fer (Volán and MÁV). Alors que les économies prévues représentaient près de 0.3 % du PIB en 2012-13, l'État devra augmenter l'aide aux entreprises de transport public de 0.1 % du PIB en 2012. En outre, il a renfloué à plusieurs reprises en 2011 la compagnie aérienne publique Malév, qui est chroniquement déficitaire et a bénéficié dans le passé d'une aide publique significative (estimée à 0.3 % du PIB). La compagnie a fait faillite au début de 2012. En revanche, le financement des transports publics s'améliore puisque la baisse des subventions aux prix dépassera les prévisions en 2012. De manière plus générale, tout autre renflouement éventuel des entreprises en question devrait s'accompagner de contraintes budgétaires plus strictes et, même si c'est politiquement difficile à appliquer, d'une réduction des services. Enfin, il est nécessaire d'ouvrir ces secteurs à la concurrence et de pratiquer des privatisations afin de freiner les dépenses publiques, mais aussi d'améliorer la gouvernance et l'efficacité.

### ***Augmenter les recettes fiscales au moyen des impôts qui entraînent le moins de distorsions***

Comme les autorités seront sans doute obligées de recourir à la fiscalité pour atteindre leurs objectifs d'assainissement, elles devraient le faire en augmentant les prélèvements qui introduisent le moins de distorsions. Les mesures prises jusqu'à présent sont inégales de ce point de vue. La récente majoration de la TVA est favorable, mais les « impôts de crise » entraînent beaucoup de distorsions, en particulier le prélèvement sur les banques (voir chapitre 2) ; il serait bon de les supprimer dès que possible et au plus tard à la fin de 2012 ou en 2013 (taxe sur les banques) comme c'est prévu. Les taxes environnementales ont été peu majorées, alors que plusieurs solutions existent pour solliciter davantage cette forme de taxation (OCDE, 2010).

Les impôts sur la propriété (notamment sur les biens immobiliers, le patrimoine net, les successions et les mutations) restent légers, puisqu'ils ont rapporté à peu près 1 % du PIB en 2008 contre une moyenne de près de 2 % dans la zone OCDE. L'imposition de l'immobilier résidentiel est une source de recettes sous-exploitée en Hongrie, alors qu'elle est relativement propice à la croissance (Arnold et al., 2011). En 2008, elle n'a rapporté que 0.3 % du PIB au lieu d'une moyenne de 1 % dans la zone OCDE et près de 3 % au Canada, au

Royaume-Uni et aux États-Unis. La taxe récurrente sur la propriété immobilière qui devait être levée au niveau central a été annulée par la Cour constitutionnelle en 2010. En 2011, les autorités se sont interrogées sur l'opportunité de laisser les collectivités locales appliquer à partir de 2012 un impôt de ce type, allant jusqu'à 3 % de la valeur de marché, mais le projet n'a pas été mis en œuvre.

Pour faire contribuer davantage la taxation de l'immobilier résidentiel au redressement budgétaire, il faudrait résoudre deux problèmes (OCDE, 2011b). *D'abord*, le cadre budgétaire interadministratif devrait être adapté. Comme le produit de l'impôt revient aux collectivités locales, le gouvernement devrait profiter de la réforme pour réduire les transferts de l'État aux budgets locaux. Faut de quoi, il faudrait centraliser davantage les recettes correspondantes ou les faire recouvrer par l'État. *Ensuite*, cette forme d'impôt très visible et difficile à contourner se heurte en cas de hausse à une forte résistance politique. La fiscalité immobilière a une tendance à la régressivité à laquelle on peut remédier en accordant des allègements dépendant du revenu pour réduire la charge qui pèse sur les ménages défavorisés. S'agissant des personnes et des ménages ayant une contrainte de liquidité, parce qu'ils ont un patrimoine élevé mais des revenus modestes, un système de prêt viager hypothécaire leur permettrait de payer l'impôt sans devoir quitter leur domicile ; mais sa mise en œuvre exigerait une supervision financière attentive.

L'amélioration du recouvrement de l'impôt représente un autre défi. La fusion en janvier 2011 de deux services fiscaux (l'administration des impôts et du contrôle financier, d'une part, et la garde des douanes et des finances, d'autre part) et la création d'une entité unique (l'administration nationale des impôts et des douanes) vont dans le bon sens. Plusieurs mesures ont été prises en janvier 2012 pour renforcer les pouvoirs et les procédures de la nouvelle institution : préenregistrement des entreprises nouvellement créées, contrôle des transactions individuelles et mise en place d'une base de données permettant d'identifier les contribuables à surveiller. Il est nécessaire d'appliquer des pénalités et des sanctions financières plus sévères pour assurer la discipline fiscale. Sachant que plus d'un million de personnes déclarent gagner le salaire minimum (soit un tiers de l'emploi total), selon les déclarations fiscales annuelles, il faut aussi renforcer les contrôles au sommet et à la base de la distribution des revenus en s'appuyant sur un meilleur partage des données entre les agences concernées. On a aussi des preuves qu'en Hongrie la sous-déclaration des revenus est plus courante dans les professions indépendantes, qui dissimuleraient environ les deux tiers de leurs revenus, que chez les salariés (Benedek et Lelkes, 2011).

### ***Il est indispensable de partager équitablement la charge du redressement pour le faire accepter***

Le succès du redressement budgétaire nécessite un juste partage de l'effort entre les riches et les pauvres de façon à le faire accepter par la population et à assurer la durabilité des réformes fiscales. Nonobstant la volonté des pouvoirs publics d'améliorer l'efficacité économique au moyen de réformes fiscales, la question est très sensible en Hongrie, parce que les changements budgétaires récents ont reporté le poids de la fiscalité sur les titulaires de bas revenus. En matière de recettes, les augmentations généralisées des cotisations de sécurité sociale et la suppression du crédit d'impôt en faveur de l'emploi ont sensiblement augmenté le coin fiscal sur les ménages qui se situent au bas de l'échelle des revenus (chapitre 3), en particulier ceux qui n'ont pas d'enfant (graphique 3 de la section Évaluation et recommandations). Le relèvement du taux normal de TVA (les taux réduits sont restés inchangés) limite les distorsions économiques, mais il tend à affecter

davantage les titulaires de faibles revenus car ils en consacrent une proportion relativement plus importante à la consommation. En matière de dépenses, le gel des prestations sociales est plus préjudiciable aux pauvres. En effet, les allègements d'impôt instaurés en même temps que l'impôt forfaitaire à l'intention des familles ayant des enfants augmentent parallèlement au niveau du revenu et ne commencent à décroître que dans le décile le plus élevé (MNB, 2010).

Il y a plusieurs solutions pour ajuster le partage de l'effort tout en conservant les aspects des réformes récentes favorables à l'efficacité, mais toutes devraient tenir compte de la nécessité de réduire le déficit et de garantir la viabilité à plus long terme des finances publiques. En rétablissant le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi, récemment supprimé, on augmenterait les revenus des personnes à faible revenu et l'incitation à travailler. Il serait possible d'en diminuer le coût budgétaire en cessant de le verser à partir d'un niveau de revenu inférieur à celui fixé auparavant. L'instauration d'un abattement à la base pour l'impôt sur le revenu offrirait un allègement aux petits contribuables, tout en maintenant le caractère globalement uniforme de l'impôt. Le retrait des projets actuels visant à abaisser le taux d'imposition effectif à 16 % pour les personnes gagnant plus que le salaire moyen contribuerait à préserver la progressivité. Un nombre significatif de prestations sociales étant conditionnées au niveau des ressources (l'aide sociale, l'allocation logement, etc.), on pourrait lier les allocations familiales au revenu et non, comme maintenant, au nombre d'enfants, ce qui permettrait aussi de donner plus aux nécessiteux. Cela serait d'autant plus justifié que les allègements fiscaux ont peu d'effet sur le taux de fécondité et pénalisent les recettes budgétaires en faisant baisser le taux d'emploi des femmes (voir chapitre 3). Enfin, l'augmentation des impôts immobiliers entraînant le moins de distorsions qui frappent les plus aisés donnerait une marge budgétaire pour restructurer les emprunts en devises des personnes incapables de rembourser (chapitre 2).

### **Traiter les effets à long terme du vieillissement de la population sur les dépenses publiques**

La Hongrie est confrontée à un vieillissement rapide de sa population et, malgré les importantes réformes des retraites déjà effectuées, les charges liées à l'évolution démographique devraient augmenter d'ici à 2060. Un premier moyen de limiter la hausse serait de différer l'âge légal de cessation d'activité parallèlement au progrès de l'espérance de vie. En dépit du relèvement de l'âge légal de la retraite de 62 à 65 ans en 2022, l'écart avec l'espérance de vie prévue s'accroîtra pour les hommes, passant de 8.4 ans en 2010 à 9.3 ans en 2025, pour atteindre 16.9 ans en 2060 (Commission européenne, 2011b). L'écart prévu est encore plus grand pour les femmes, puisqu'il passera respectivement de 16.4 à 20.6 et à 22.4 ans. Dans un système à prestations définies, relever l'âge de cessation d'activité favoriserait un allongement de la vie active et empêcherait de nouvelles hausses des droits nets à pension dues à une augmentation du nombre d'années de retraite attendu.

Compte tenu des effets prospectifs des régimes de retraite, les futurs pensionnés pouvaient s'attendre en 2008 à bénéficier d'un patrimoine retraite assez important, celui-ci étant défini comme la valeur actuelle du flux des prestations de retraite pendant la durée de vie (OCDE, 2011c). Les calculs présentés ci-après correspondent au cas de personnes qui commencent à travailler à 20 ans et cotisent au système de retraite chaque année jusqu'à l'âge où elles sortent du marché du travail. Ils supposent entre autres que le taux

de rendement net réel du régime de retraite obligatoire par capitalisation intégrale de la Hongrie atteindra le niveau de 3.5 % par an retenu comme hypothèse par l'OCDE. Ces estimations ne tiennent pas compte des effets de la réforme des retraites de 2009 ni de ceux de la suppression du deuxième pilier en 2011. Dans ces conditions, les hommes âgés de 60 ans et gagnant le salaire moyen avaient accumulé des droits nets représentant plus de neuf fois leurs revenus annuels bruts, soit le troisième niveau le plus élevé des pays de l'OCDE. Pour les femmes, les droits nets cumulés étaient encore plus élevés : ils représentaient 11.5 fois le salaire annuel brut et dépassaient de 2 points la moyenne de l'OCDE. Par ailleurs, le taux de remplacement net pour un salarié moyen était proche de 105 % (dont près de 60 % au titre du premier pilier), contre une moyenne OCDE d'un peu moins de 70 % en 2008 (OCDE, 2011c). La suppression du deuxième pilier a sans doute abaissé de 20 % le taux de remplacement global ainsi calculé, si l'on retient les hypothèses de base de l'OCDE, à savoir une croissance annuelle de 2 % du salaire moyen réel et un taux de rendement de 3.5 % par an sur les placements, net des charges administratives (OCDE, 2012), ce qui devrait ramener le taux de remplacement net à quelque 85 %. Toutefois, en réalité, la performance des fonds de pension privés obligatoires entre 1998 et 2010 a été médiocre (voir chapitre 2) et il faudrait un taux de rendement égal à la croissance des salaires moins 1.5 % par an pendant toute la durée de cotisation pour annuler tout impact favorable sur les taux de remplacement du deuxième pilier par rapport au premier (OCDE, 2012). Par conséquent, il reste une marge pour diminuer encore les taux de remplacement. On pourrait y parvenir en soumettant toutes les prestations de retraite à l'impôt sur le revenu, comme le font la plupart des pays de l'OCDE. À partir de 2013, seules les nouvelles pensions seront calculées sur la base des gains bruts et assujetties à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (même si les règles fiscales précises n'ont pas encore été fixées). Pour réduire les taux de remplacement et freiner la hausse des dépenses publiques, on pourrait aussi revaloriser les gains passés par référence aux prix et non plus aux salaires (ou utiliser une formule mixte).

On pourrait aussi réformer le système en limitant strictement les différentes possibilités d'anticipation de la retraite, comme les autorités ont commencé à le faire en 2011. Les possibilités de retraite anticipée offertes par le régime général ont été supprimées, sauf pour les femmes ayant totalisé 40 années de cotisations. Limiter l'accès aux autres dispositifs de retraite anticipée accroîtrait le taux d'emploi des travailleurs âgés et réduirait les dépenses. En 2011, le Parlement a adopté une loi disposant que toute pension accordée avant l'âge légal de cessation d'activité peut être réduite par les moyens suivants : assujettissement à l'impôt sur le revenu, transformation en une prestation sociale (indexée) ou même suppression pour les bénéficiaires trouvant un emploi. À partir de 2012, les prestations nouvelles et existantes versées par les régimes de retraite spéciaux (avant l'âge légal de cessation d'activité) seront diminuées d'un montant équivalent à l'impôt sur le revenu. Toutefois, on n'a pas encore appliqué la législation détaillée qui supprime effectivement les conditions privilégiées d'obtention d'une retraite anticipée par les forces de l'ordre (policiers, pompiers, gardes-frontières et douaniers), les mineurs, les pharmaciens et les artistes. De plus, le Parlement a voté un projet de loi qui abaisse l'âge de la retraite de 70 à 62 ans pour les magistrats à partir de janvier 2012. La fermeture des voies d'accès à la retraite anticipée pour les femmes, et la suppression progressive de tous les régimes spéciaux doivent rester prioritaires, non seulement pour des raisons budgétaires, mais aussi du point de vue du marché du travail.

### **Des règles budgétaires adéquates pourraient concourir à la poursuite de l'effort d'ajustement**

La loi de responsabilité budgétaire a été sensiblement modifiée en 2010 et 2011, contrairement à la recommandation formulée dans la dernière *Étude économique* de l'OCDE sur la Hongrie de ne pas le faire avant une durée minimum d'application. Un plafonnement de la dette publique a été introduit dans la Constitution et prévoit que la dette publique brute devra être ramenée, d'année en année, à moins de 50 % du PIB ; ce plafonnement s'appuie sur une règle énoncée dans une nouvelle loi cardinale (dont la modification nécessite une majorité des deux tiers) adoptée à la fin de décembre 2011, dite loi de stabilité économique, qui a abrogé la loi de responsabilité budgétaire. Selon cette nouvelle règle, la hausse de la dette publique brute ne peut pas dépasser l'inflation attendue diminuée de la moitié du taux de croissance prévu du PIB réel, tant que le ratio de dette reste supérieur à 50 %. Ces dispositions n'entreront en vigueur qu'en 2016 et, dans l'intervalle, les objectifs du Programme de convergence de 2011 s'appliqueront.

Le nouveau cadre budgétaire pourrait être amélioré. La clause dérogatoire relative aux contingences économiques (« récession nationale marquée et durable ») est peut-être trop restrictive car la règle peut s'avérer procyclique dans certaines circonstances : par exemple, lorsque la croissance économique est positive alors que l'écart de production reste négatif. Lier la progression de la dette publique au niveau de l'écart de production jouerait au contraire dans un sens anticyclique. La définition de la dette donnée par la règle est proche de celle de Maastricht mais pas tout à fait identique (ministère de l'Économie nationale, 2011b). Cela crée un risque de confusion, augmente les possibilités de manipulation comptable, réduit la transparence et peut compromettre la crédibilité de la règle d'endettement en laissant la porte ouverte à d'autres révisions de la définition nationale. La définition de la dette publique devrait donc être rendue strictement identique à celle de Maastricht. Par ailleurs, comme la dette, telle que définie par la règle, est exprimée en termes bruts, cela peut inciter à céder divers actifs publics pour la réduire, ce qui ne sera pas optimal au regard de la viabilité budgétaire si la perte des revenus tirés des actifs dépasse l'économie réalisée sur le service de la dette. Afin d'éviter cela, les choix en matière de politique de la dette devraient s'appuyer sur une analyse systématique des coûts et des avantages dont les conclusions et les hypothèses seraient rendues publiques. De manière plus générale, on devrait mieux faire accepter la règle relative à la dette en révoquant la décision de suspendre la plupart des prérogatives économiques de la Cour constitutionnelle tant que le ratio de dette dépasse 50 % du PIB.

On pourrait encore accroître l'efficacité du cadre budgétaire en passant à un dispositif pluriannuel, avec des objectifs de déficit à moyen terme reposant sur des prévisions de croissance réalistes et des mesures précises pour atteindre les objectifs. La publication en avril 2011, dans le Programme de convergence, de trajectoires prudentes et dynamiques couvrant la période 2011-15 a constitué une mesure judicieuse en ce sens. De plus, afin de renforcer la discipline, la nouvelle loi de stabilité économique soumet à une majorité des deux tiers au Parlement la modification de certains aspects de la réglementation touchant le système fiscal (l'adoption de l'impôt forfaitaire sur le revenu des personnes physiques à compter de 2013 et sur le revenu des sociétés à compter de 2015, le calcul de l'avantage fiscal pour enfant à charge en fonction du nombre d'enfants et l'impossibilité d'en faire diminuer le montant d'une année sur l'autre ou encore le fait que les cotisations patronales de sécurité sociale ne puissent plus servir de base pour les futurs droits à prestations), le système de retraite (la garantie des pensions en valeur réelle) et la gestion

budgétaire (l'approbation obligatoire par le conseil budgétaire des projets de loi de finances initiale ou rectificative votés au Parlement). Mais cela risque de limiter indûment à l'avenir la flexibilité dont on pourrait avoir besoin.

Les collectivités locales ont été responsables d'une augmentation substantielle du déficit en 2010. Du fait d'une loi datant des années 90, elles ont peu de contraintes budgétaires, leur plafond théorique d'endettement étant défini comme la différence entre 70 % de leurs ressources propres et leurs engagements à court terme. En outre, comme il n'existe pas de mécanisme de freinage avant d'avoir atteint le plafond, un faible endettement peut conduire à des déficits excessifs (Baksay et Kiss, 2009). La nouvelle Constitution soumet les emprunts des collectivités locales à l'accord préalable du gouvernement et, selon la nouvelle loi de stabilité économique, les engagements financiers liés au remboursement de leur dette ne peuvent pas dépasser 50 % de leurs ressources propres. Les autorités ont par ailleurs commencé à centraliser progressivement les dépenses de santé et d'éducation, et ont l'intention de mettre en place un système de financement local basé sur les fonctions exercées. Au lieu de recourir au contrôle direct de l'État, on serait bien avisé d'améliorer les règles budgétaires au niveau local. La règle la plus répandue dans les pays de l'OCDE est l'obligation d'équilibrer les budgets des échelons infranationaux (surtout en termes annuels), souvent conjuguée à des restrictions relatives à l'endettement et à une limitation de l'autonomie fiscale (Sutherland *et al.*, 2005).

Le cadre budgétaire a été affaibli par la suppression du très médiatique conseil budgétaire qui avait été institué par la loi de responsabilité budgétaire de 2008. Ce conseil a été remplacé par un nouvel organe composé de trois membres – un président, le gouverneur de la banque centrale et le directeur du service d'audit de l'État – qui a une mission restreinte d'évaluation du budget de l'État et d'aide aux activités législatives du Parlement, mais auquel on a conféré un droit de veto illimité sur les lois de finances. Cela donne la possibilité au président hongrois de dissoudre le Parlement s'il n'a pas adopté le budget avant la fin de mars ou si deux des trois membres du conseil persistent à rejeter le projet. Ce pouvoir donné à une institution indépendante comprenant seulement trois personnes à l'égard d'un Parlement élu est unique et, au-delà des considérations démocratiques, manifestement excessif au regard de l'insuffisance des ressources (financières et en personnel) qui lui permettraient de bien analyser les lois de finances et la politique budgétaire. Afin d'être efficace, l'institution aurait besoin de moyens supérieurs (sa propre équipe d'analystes ou une commission interinstitutionnelle d'experts) et d'une mission élargie pour apprécier en permanence la conformité de la politique menée au cadre budgétaire. Il faudrait aussi que le conseil perde son droit de veto. Pour être crédible, il doit être indépendant du gouvernement, et perçu comme tel, et il faut que ses analyses soient largement diffusées. Enfin, le fait qu'un membre de cette instance ne puisse être remplacé que si les deux tiers du Parlement s'accordent sur un nouveau candidat risque de compromettre encore plus sa crédibilité en cas de blocage politique.

### Encadré 1.3. **Recommandations pour assurer la viabilité de la dette publique dans un contexte de grande incertitude économique**

#### **Améliorer la gestion de la dette face à l'aggravation de l'incertitude**

- Pour se prémunir contre le risque immédiat de soudaines sorties de capitaux et de difficultés de refinancement de la dette, conclure un accord avec des institutions internationales.
- Pour atténuer les risques à moyen terme, commencer à réduire sensiblement les emprunts en devises et à allonger l'échéance de la dette. Actualiser le modèle de portefeuille optimal en tenant compte des nouveaux aléas apparus pendant la crise.
- Pour lisser les émissions en forint et en diminuer le coût, diversifier les souscripteurs potentiels en développant le troisième pilier des retraites. Intensifier la concurrence entre les teneurs de marché en faisant dépendre leur accréditation de critères de performance.
- Pour assurer la cohérence entre la politique budgétaire, la politique monétaire et la gestion de la dette, développer les emprunts indexés sur l'inflation, recourir systématiquement à l'analyse coûts-avantages quand on réduit la dette brute en cédant des actifs publics et publier une évaluation (en même temps que les hypothèses sous-jacentes).

#### **Améliorer le dosage des mesures de redressement**

- Rendre plus efficaces les sociétés de transport public et faire dépendre tout financement supplémentaire de projets crédibles de redressement et de restructuration.
- Poursuivre les réductions d'effectifs à tous les niveaux du secteur public pour faire progresser l'efficacité.
- Continuer à donner, au sein du système fiscal, une plus grande place aux impôts frappant le patrimoine et l'environnement qui entraînent le moins de distorsions. Majorer en particulier les taxes sur les biens immobiliers après s'être assuré que leur assiette est très proche des valeurs de marché. Les impôts de crise devraient être rapidement éliminés et en tout cas pas au-delà de fin 2012 ou de 2013 (taxe sur les banques) comme prévu.
- Assurer une répartition équilibrée de la charge du redressement budgétaire au moyen des mesures suivantes : soumettre les allocations familiales à des conditions de ressources, restaurer le crédit d'impôt pour l'emploi, adopter un abattement à la base pour l'impôt sur le revenu, abandonner le projet de réduction du taux effectif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les contribuables gagnant plus que le revenu moyen, augmenter les impôts sur le patrimoine des plus aisés qui introduisent le moins de distorsions.

#### **Traiter les effets à long terme du vieillissement de la population sur les dépenses publiques**

- Soumettre les prestations de retraite à l'impôt sur le revenu et baser la valorisation des revenus passés sur les prix et non sur les salaires (ou sur une combinaison des deux).
- Continuer à fermer les accès aux dispositifs de retraite anticipée des régimes spéciaux, et supprimer notamment les conditions privilégiées dont bénéficient les forces de l'ordre, les mineurs, les pharmaciens et les artistes.

### Encadré 1.3. **Recommandations pour assurer la viabilité de la dette publique dans un contexte de grande incertitude économique** (suite)

#### **Perfectionner le cadre budgétaire**

- Pour donner plus d'importance au conseil budgétaire, il serait préférable, au lieu de maintenir son droit de veto, de le doter de ressources plus importantes (sa propre équipe d'analystes ou une commission interinstitutionnelle d'experts) et d'élargir sa mission d'évaluation permanente de la conformité de la politique budgétaire au cadre dans lequel elle doit s'inscrire.
- Pour ne pas encourager le recours à des mesures ponctuelles dans le but d'atteindre les objectifs budgétaires et pour réduire le biais procyclique de la nouvelle règle relative à la dette, adopter la budgétisation pluriannuelle avec des objectifs de déficit à moyen terme appuyés sur des prévisions de croissance réalistes et sur des mesures précises destinées à atteindre ces objectifs.
- Faire mieux accepter la règle relative à la dette par la population en renonçant au principe liant les pouvoirs de la Cour constitutionnelle au niveau du ratio de dette.

#### **Bibliographie**

- ÁKK (Államadósság Kezelő Központ) (2010), *Government Debt Management Report 2010*, Agence de gestion de la dette publique.
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schweltnus et L. Vartia (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *The Economic Journal*, vol. 121, n° 550.
- Baksay, G. and G. Kiss (2009), « Act One, Act First – The Law on Fiscal Responsibility », *MNB Bulletin*, Magyar Nemzeti Bank, mai.
- Benedek, D. et O. Lelkes (2011), « The Distributional Implications of Income Under-Reporting in Hungary », *Fiscal Studies*, vol. 32, n° 4.
- BRI (Banque des règlements internationaux) (2011), « Interactions of Sovereign Debt Management with Monetary Conditions and Financial Stability », *CGFS Papers*, n° 42, Comité sur le système financier mondial, BRI.
- Commission européenne (2010a), « European Economic Forecast – Autumn 2010 », *European Economy*, n° 7, Commission européenne.
- Commission européenne (2010b), « Hungary: Macro Fiscal Assessment », ECFIN/Ares(2010) 177831, DG affaires économiques et financières, Commission européenne, avril.
- Commission européenne (2011a), « Assessment of the 2011 National Reform Programme and Convergence Programme for Hungary », *Document de travail des services de la Commission*, SEC(2011) 725 final, Commission européenne.
- Commission européenne (2011b), « The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies », *European Economy*, n° 4, Commission européenne.
- FMI (Fonds monétaire international) (2010), « Will it Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation », *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI.
- FMI (2011a), « Hungary: Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2008 Stand-By Arrangement », *Rapport du FMI* n° 11/145, Fonds monétaire international, juin.
- FMI (2011b), « Managing Sovereign Debt and Debt Markets through a Crisis – Practical Insights and Policy Lessons », *IMF Policy Paper*, Fonds monétaire international, avril.
- Gouvernement de la République hongroise (2011), *Convergence Programme of Hungary 2011-2015*, avril.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel and C. André (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, Éditions OCDE.
- Ministère de l'Économie nationale (2011a), « Report on the Measures Taken in response to Council Recommendation of 7 July 2009 under Article 126(7) of the Treaty », décembre.

- Ministère de l'Économie nationale (2011b), *Measures to Attain the Sustainable Reduction of Public Debt*, Ministry for National Economy, octobre.
- MNB (Magyar Nemzeti Bank) (2010), *Quarterly Report on Inflation*, MNB, novembre.
- MNB (2011), *Public Finance Review – Analysis of the 2012 Budget Bill*, Magyar Nemzeti Bank, octobre.
- OCDE (2005), *Progrès en gestion des risques de la dette publique*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie 2010*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011a), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011b), « The Taxation of Residential Property: Background Note », document de travail interne, Centre de politique et d'administration fiscales.
- OCDE (2011c), *Panorama des pensions 2011 – Les systèmes de retraites dans les pays de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012), « Reversals of Systemic Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Implications for Pension Benefits » in *Perspectives de l'OCDE sur les pensions 2012*, à paraître.
- Sutherland, D., R. Price et I. Joumard (2005), « Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 465, Éditions OCDE.

## ANNEXE 1.A1

## *Approche stochastique de la viabilité de la dette hongroise*

La méthodologie employée pour effectuer les simulations stochastiques de la dette s'inspire de di Giovanni et Gardner (2008). C'est une version simplifiée de méthodes stochastiques plus sophistiquées d'analyse de viabilité de la dette : au lieu de simuler directement des cheminements stochastiques de la dette, on bâtit des intervalles de confiance autour d'un scénario de référence en appliquant des chocs aléatoires à l'équation d'accumulation de la dette. Le scénario de référence est tiré des *Perspectives économiques de l'OCDE* (OCDE, 2011) jusqu'en 2013, puis construit en supposant que le solde budgétaire primaire soit conforme à la proposition de la Commission européenne selon laquelle le ratio de dette diminue d'un vingtième par an tant qu'il dépasse 60 % du PIB et aux projections macroéconomiques à moyen terme de l'OCDE. La principale différence avec di Giovanni et Gardner (2008) réside dans l'introduction de chocs aléatoires sur le taux de change et la comparaison entre deux réactions simples de la politique budgétaire, y compris un effet de rétroaction sur l'activité (voir ci-dessous). Chaque choc correspond à la différence première de la variable trimestrielle  $x$  :

$$\mathcal{E}_q^x = x_q - x_{q-1}$$

Les tableaux suivants résument la volatilité des chocs de 2002 à 2011 et la corrélation entre les différentes variables conformément aux faits stylisés.

On opère la simulation de Monte Carlo en passant par les étapes suivantes. *D'abord*, un vecteur aléatoire des chocs trimestriels est ajouté à 2012-16. Ces chocs sont distribués conjointement-normalement avec une moyenne de zéro et une matrice de variance/

**Tableau 1.A1.1. Écart-type des chocs**  
2002-11

	Écart-type des chocs (trimestriel)	Écart-type des chocs <sup>1</sup> (annualisé)	Valeur moyenne des variables (annualisée)
Variation du PIB nominal	3.03	6.05	7.03
Taux d'intérêt en forint	1.00	2.00	7.77
Taux d'intérêt en euro	0.85	1.71	4.62
Taux de change (1 EUR = n HUF)	14.32	28.60	259

1. On suppose que les écarts-types annualisés des chocs sont deux fois supérieurs aux écarts trimestriels.

Tableau 1.A1.2. **Corrélation des chocs**  
2002-11

	Variation	Taux d'intérêt en forint	Taux d'intérêt en euro	Taux de change EUR/HUF
Variation	1	..	..	..
Taux d'intérêt en forint	-0.14	1	..	..
Taux d'intérêt en euro	-0.15	0.48	1	..
Taux de change EUR/HUF	-0.02	0.50	0.52	1

de covariance identique à celles des chocs historiques. Ensuite, on additionne ces chocs pour obtenir une innovation annuelle des variables respectives : croissance, taux d'intérêt des deux principales monnaies dans lesquelles la dette publique est libellée (HUF et EUR) et taux de change. On applique les chocs au taux d'intérêt en faisant l'hypothèse d'une échéance moyenne de la dette en monnaie nationale et en devise (euro) de respectivement cinq et dix ans. Finalement, la dernière opération est répétée 100 fois pour extraire les 5<sup>e</sup>, 25<sup>e</sup>, 75<sup>e</sup> et 95<sup>e</sup> centiles ainsi que pour construire un graphique en éventail du cheminement de la dette. La formule utilisée pour obtenir les chocs est la suivante :

$$\text{Chocs annuels sur la croissance et le taux de change : } \varepsilon_t^x = \sum_{q=1}^4 \varepsilon_q^x$$

$$\text{Chocs annuels sur le taux d'intérêt : } \varepsilon_t^r = \frac{1}{T} \sum_{y=2012}^t \sum_{q=1}^4 \varepsilon_{q,y}^r \text{ avec } T = 5 \text{ pour HUF et } T = 10 \text{ pour EUR.}$$

Les chocs sont appliqués de deux façons à l'équation d'accumulation de la dette. En premier lieu, on fait l'hypothèse de chocs temporaires : les nouveaux chocs se font seulement sentir sur la variable de référence chaque année, l'hypothèse implicite étant que l'incidence des chocs passés sur les différentes variables ne persiste pas. En second lieu, on suppose que les chocs passés sur les taux d'intérêt et de change persistent, ce qui donne au cheminement de la dette un caractère plus périlleux (bien que les résultats restent assez proches de ceux des chocs temporaires jusqu'en 2016). En partant du ratio de dette de 2011, nous appliquons les différents chocs à l'équation d'accumulation de dette pour obtenir les cheminements de la dette de 2012 à 2021 et construire les diagrammes en éventail. Les diagrammes en éventail du graphique 1.5 correspondent à des chocs temporaires appliqués au scénario de référence de la façon suivante :

$$\text{Croissance : } g_t = \bar{g}_t + \varepsilon_t^g, \bar{g}_t \text{ étant la valeur de référence}$$

$$\text{Taux d'intérêt : } r_t = \bar{r}_t + \varepsilon_t^r, \bar{r}_t \text{ étant la valeur de référence}$$

$$\text{Taux de change : } e_t = \bar{e}_t + \varepsilon_t^e, \bar{e}_t \text{ étant la valeur de référence}$$

Les modèles sophistiqués de simulation stochastique de la dette font l'hypothèse de fonctions de réaction budgétaire pour donner plus de probabilité au cheminement simulé de la dette. Dans cet exercice simple, on ne retient que deux réactions simples et différentes de la politique budgétaire, à savoir le fait de laisser jouer les stabilisateurs automatiques ou de les compenser. Dans le premier scénario, on ajoute un effet en retour des stabilisateurs sur l'activité par la voie des multiplicateurs budgétaires. Ces derniers sont tirés de Benk et Jakab (2012), en tenant compte de leurs estimations des multiplicateurs fiscaux (en supposant que les stabilisateurs automatiques jouent surtout sur les recettes).

Stabilisateurs automatiques :  $\Delta(\text{fiscalbalance}) \approx \frac{\text{Taxes}}{\text{GDP}} \times \Delta(\text{outputgap})$ , avec  $\frac{\text{Taxes}}{\text{GDP}} = 0.36$

Multiplicateurs budgétaires :  $\Delta(\text{outputgap}) \approx -0.2 \times \Delta(\text{fiscalbalance})$

### **Bibliographie**

Benk, S. et Z. Jakab (2012), « Non-Keynesian Effects of Fiscal Consolidation: an Analysis with an Estimated DSGE Model for the Hungarian Economy », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 945, Éditions OCDE.

Giovanni, J. di et E.H. Gardner (2008), « A Simple Stochastic Approach to Debt Sustainability Applied to Lebanon », *Document de travail du FMI, WP/08/97*, Fonds monétaire international.

OCDE (2011), *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2011/2, Éditions OCDE.



## Chapitre 2

# Assurer la stabilité financière et l'efficacité des banques

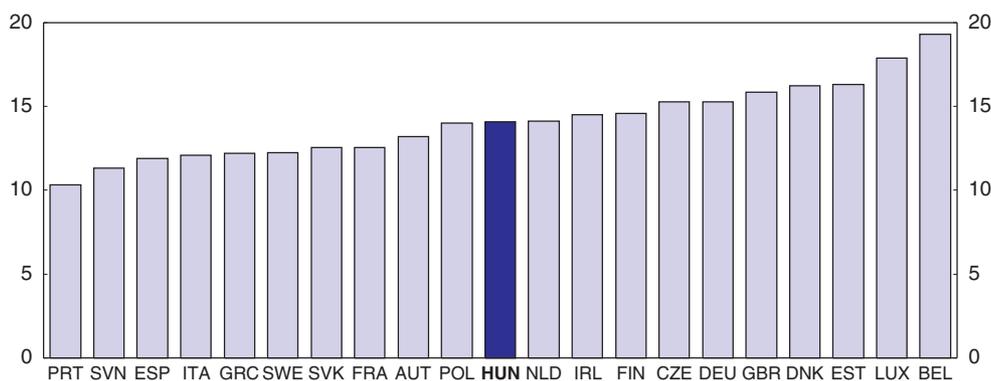
*La production de prêts n'a pas redémarré à l'issue de la crise du fait d'une combinaison de facteurs liés à l'offre et la demande. Les banques sont suffisamment capitalisées à court terme, mais elles diminuent leur levier financier en réduisant leur dépendance aux financements transnationaux. La capacité du secteur financier à offrir des crédits a de plus été bridée par une nouvelle taxe élevée, une interdiction de fait des prêts hypothécaires en devises, des incertitudes quant aux financements futurs émanant des maisons mères et une limitation des droits des créanciers. Jusqu'à récemment, les nouvelles mesures de restructuration des prêts ne permettaient pas d'aider les ménages confrontés à de réelles difficultés de remboursement, et réduisaient la solvabilité des banques. L'accord intervenu à la mi-décembre 2011 entre les autorités et le secteur bancaire est une évolution encourageante dans la perspective d'un meilleur partage des charges. Si elle s'avérait nécessaire, la recapitalisation des banques devrait passer par un relèvement du niveau des fonds propres afin de ne pas amputer les portefeuilles de prêts. À long terme, la demande de crédit se voit freinée par des taux de marge élevés, ce qui milite en faveur d'une concurrence accrue. La montée en puissance des marchés de capitaux a également subi les conséquences de la nationalisation de fait des fonds de pension obligatoires, qui jouent un rôle essentiel dans l'accumulation de l'épargne à long terme. La réglementation des fonds de pension obligatoires et volontaires doit mettre l'accent sur l'harmonisation et la transparence dans un souci d'efficacité économique. Il faudrait assurer une véritable coopération entre les organismes de réglementation prudentielle macro et microéconomique dans la pratique et renforcer l'indépendance économique de l'autorité de surveillance du secteur financier. La coopération entre les autorités de réglementation nationales et étrangères devrait désormais tenir compte des risques systémiques en Hongrie. Enfin, l'indépendance effective de la banque centrale doit être garantie.*

## La fragilité persistante du secteur bancaire s'accompagne d'un risque de rationnement du crédit

### Le secteur bancaire reste vulnérable...

Sur la base des ratios prudentiels, les banques hongroises semblent disposer de réserves suffisantes pour absorber des pertes imprévues à court terme et ne présentent pas un effet de levier trop élevé (graphiques 2.1 et 2.2) au regard des pratiques internationales. Le ratio d'adéquation des fonds propres des établissements bancaires hongrois a été porté de 10.3 % au premier trimestre de 2008 à 13.8 % au deuxième trimestre 2011, et le ratio de levier a été ramené de 12.8 à 11.7. Ces deux mouvements sont partiellement liés puisque la diminution du levier financier s'est traduite par une augmentation d'un point de pourcentage du ratio de solvabilité. À moyen terme, la situation financière des banques paraît plus fragile du fait d'une grande hétérogénéité des ratios de solvabilité entre les banques et d'une dégradation de la qualité de crédit.

Graphique 2.1. **Ratio d'adéquation des fonds propres**<sup>1</sup>  
En pourcentage, 2010



1. Mesure la quantité de fonds propres de base d'une banque en pourcentage de ses actifs pondérés du risque.

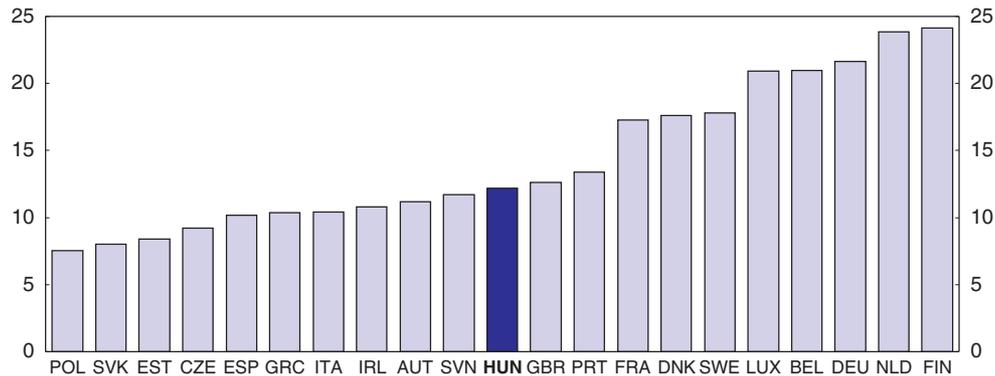
Source : BCE (2010), « Consolidated Banking Data », *Monetary and Financial Statistics*, Banque centrale européenne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575940>

Avant la crise mondiale, les banques hongroises bénéficiaient de ratios prêts/dépôts élevés et d'abondants financements en provenance de leurs maisons mères à l'étranger (graphique 2.3). Ce modèle a toutefois perdu de sa pertinence ; ainsi, en Autriche, l'autorité des marchés financiers et la banque centrale (*Oesterreichische Nationalbank*) ont limité à 110 % le ratio nouveaux prêts/nouveaux crédits de refinancement stables (fonds mobilisés localement ou auprès d'institutions multilatérales comme la BEI ou la BERD) pour les filiales des banques autrichiennes à l'étranger. Avant même cette décision, les maisons mères se montraient moins enclines à accorder des prêts sur un marché marqué par une forte dégradation de la situation économique et une augmentation des créances

Graphique 2.2. **Ratio de levier**

Total des actifs divisé par le total des fonds propres, septembre 2011



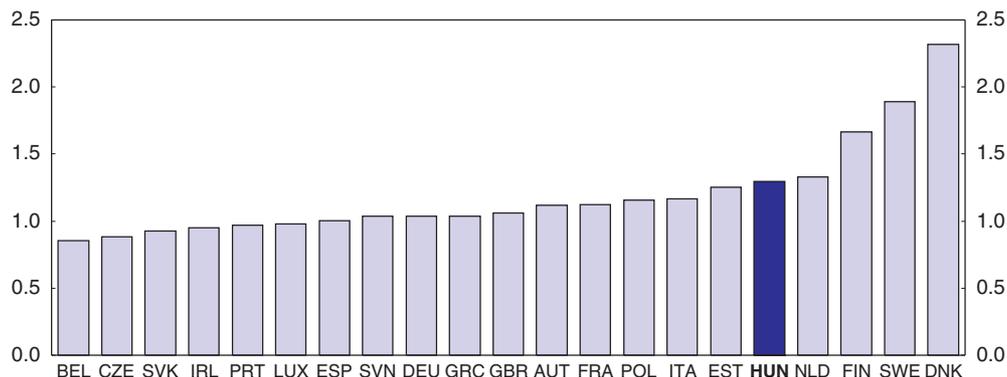
Source : BCE (2011), « The balance sheets of monetary financial institutions (MFI) », *Monetary and Financial Statistics*, Banque centrale européenne, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575959>

improductives. À cela s'ajoute la situation délicate de certaines maisons mères qui, à la suite des tests de résistance conduits dans toute l'Union européenne et de la crise de la dette souveraine dans la zone euro, se voient dans l'obligation d'augmenter leurs fonds propres. En outre, le marché hongrois a perdu de son attractivité pour les investisseurs étrangers à cause des taxes qui frappent les établissements financiers et des réglementations imprévisibles concernant la restructuration de la dette des ménages, même si un accord récent avec l'association bancaire a apporté des améliorations par rapport aux dispositifs précédents (voir la section suivante). En conséquence, on a observé un recul significatif des financements étrangers : la baisse des prêts, des dépôts et des emprunts obligataires transnationaux a atteint 19 % en 2010-11 (graphique 2.4). Cette baisse n'a pas été compensée par une augmentation des dépôts des ménages (qui sont restés stables) ni des sociétés non financières (qui ont reculé de 10 %). Cette diminution de l'effet de levier devrait se poursuivre, alors que certaines banques étrangères annoncent des fermetures de filiales et des réductions d'effectif.

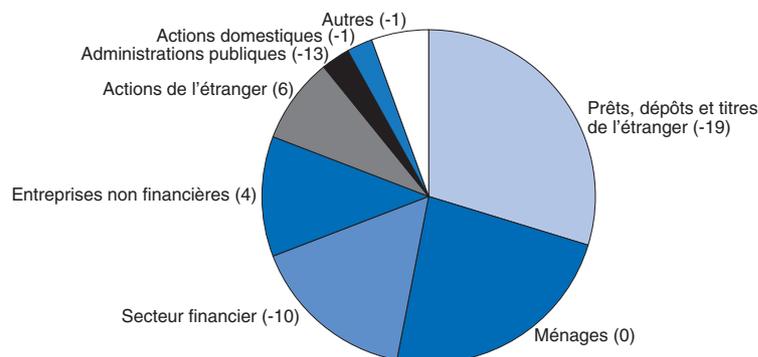
Graphique 2.3. **Ratio prêts/dépôts**

Septembre 2011



Source : BCE (2011), « The balance sheets of monetary financial institutions (MFI) », *Monetary and Financial Statistics*, Banque centrale européenne, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575978>

Graphique 2.4. **Structure du passif des banques**En pourcentage, premier trimestre 2011<sup>1</sup>

1. Les secteurs de ce diagramme représentent la proportion des différents éléments du passif des banques au premier trimestre 2011, tandis que les nombres entre parenthèses font référence à l'évolution des transactions correspondantes en 2010 et au premier trimestre 2011, en pourcentage de chaque type de ressources à fin 2009. Les données sont ajustées pour tenir compte du taux de change.

Source : MNB (2011), « Financial Accounts », *Statistical Time Series*, Magyar Nemzeti Bank, juillet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932575997>

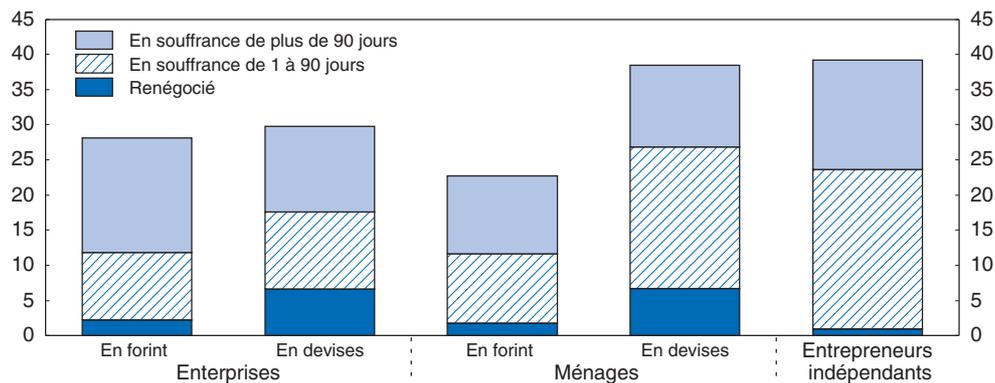
Pour ce qui concerne l'actif, on observe que la qualité du portefeuille des banques a sensiblement baissé dans le sillage de la crise. L'augmentation du chômage, la baisse des prix des logements (de près de 7 % par rapport au pic de 2008) et la dépréciation du forint ont rendu difficile le remboursement des prêts pour bon nombre d'emprunteurs, surtout ceux qui ont des prêts en francs suisses et autres devises. La monnaie nationale a cédé plus de terrain vis-à-vis du franc suisse que vis-à-vis de l'euro (voir les graphiques 1, partie F, dans la section Évaluation et recommandations). En outre, les banques ont pu augmenter les taux d'intérêt des prêts en modifiant de façon unilatérale les contrats, alors même que leurs propres coûts de financement sur les marchés à l'étranger avaient baissé et que le taux directeur de la Banque nationale suisse avait été réduit de plus de 250 points de base depuis la mi-2008 (ESRB, 2011). En septembre 2011, la proportion de prêts en souffrance ou renégociés a atteint près de 40 % pour les prêts en devises aux ménages (graphique 2.5). L'augmentation des impayés reflète la combinaison d'un patrimoine négatif et du poids excessif du service de la dette. Selon la banque centrale (Magyar Nemzeti Bank, MNB), la charge du service de la dette des ménages s'est nettement plus alourdie en Hongrie que dans les autres pays de l'OCDE en Europe centrale et orientale. La probabilité d'impayés la plus élevée concerne les prêts non garantis et ceux émis entre 2007 et 2008. Ces créances improductives grèvent les bilans des établissements financiers, génèrent des pertes et diminuent la quantité de capitaux disponibles pour les prêts. En conséquence, les dépréciations de créances non couvertes par les provisions représentent désormais 55 % des fonds propres des banques (tableau 2.1), ce qui explique pourquoi, malgré certaines mesures réglementaires, l'augmentation des fonds propres n'a pas compensé la dégradation de la qualité du crédit.

### ... ce qui pourrait conduire à un rationnement du crédit

La dégradation de la qualité du crédit conjuguée à un durcissement des conditions de financement indique que les banques devraient être encouragées à augmenter leurs fonds propres en s'abstenant de distribuer des dividendes et en émettant de nouveaux titres de participation de qualité. La récente taxe bancaire complique la situation puisqu'elle

## Graphique 2.5. Prêts en souffrance et renégociés

En pourcentage des prêts bruts, septembre 2011



Source : HFSA (2011), Time series data of sectors supervised by HFSA, Hungarian Financial Supervisory Authority, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576016>

## Tableau 2.1. Créances en souffrance

En juin, en pourcentage

	2009	2010	2011
Encours des créances non échues	86.8	83.6	80.1
Créances renégociées	1.5	1.9	2.5
<b>Créances en souffrance</b>			
0-30 jours	6.5	7.3	7.8
31-90 jours	1.7	1.6	1.8
91-365 jours	2.4	2.9	3.8
Plus d'un an	1.2	2.6	4.1
Dépréciations, en % du total des créances <sup>1</sup>	4.9	7.0	9.3
Provisions pour créances douteuses	38.8	45.3	46.3
Dépréciation de créances, nettes des provisions, en % des fonds propres	35.8	45.2	54.8

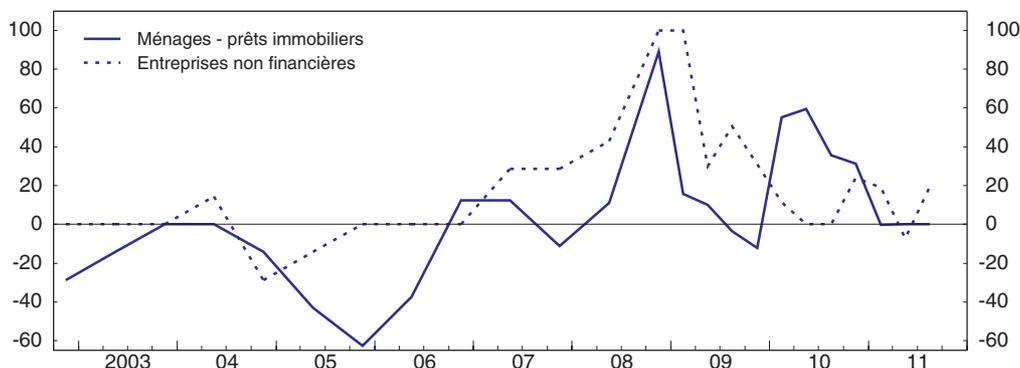
1. Aucun taux de dépréciation n'est appliqué aux prêts non échus et dûment honorés. Un taux de dépréciation de 50 % est appliqué aux créances renégociées, de 20 % aux prêts échus depuis moins d'un mois, de 30 % aux prêts échus depuis un à trois mois, de 70 % aux prêts échus depuis 3 à 12 mois et de 100 % aux prêts échus depuis plus d'un an.

Source : Hungarian Financial Supervisory Authority.

s'applique à tous les établissements bancaires, même non rentables. Cette situation crée un véritable risque de rationnement du crédit si les banques choisissent de restreindre l'offre de prêts au lieu d'augmenter leur niveau de fonds propres. Ainsi, il est possible de porter le ratio d'adéquation des fonds propres de 14 % à 15 % en réduisant de 7 % les actifs pondérés des risques, à fonds propres constants. Toujours élevé, le ratio prêts/dépôts (graphique 2.3) augmente la probabilité d'une nouvelle diminution de la production de prêts. De fait, une enquête menée auprès de responsables du crédit indique un durcissement des conditions de prêt : les banques augmentent les taux d'intérêt des prêts à risque et exigent des emprunteurs des quotités de financement (ratios prêt/valeur du bien) et des ratios d'endettement plus faibles, et des dossiers plus solides (graphique 2.6). À l'avenir, l'adoption d'une réglementation plus adaptée intégrant des éléments contracycliques, telle que l'esquisse le débat international en la matière, devrait éviter une telle évolution procyclique des conditions de crédit.

### Graphique 2.6. Le durcissement des conditions de crédit et des critères d'octroi de crédit se confirme

Pourcentage net des responsables du crédit ayant resserré ou assoupli les conditions et critères d'octroi de crédit<sup>1</sup>



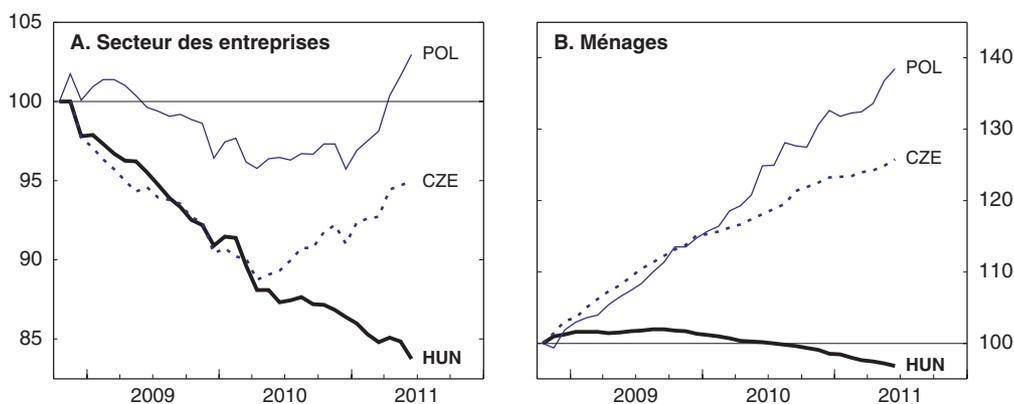
1. Un chiffre positif indique un durcissement des critères d'octroi de crédit, un chiffre négatif indique un assouplissement de ces critères.

Source : MNB (2011), « Senior Loan Officer Survey on Bank Lending Practices », Magyar Nemzeti Bank, novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932576035>

### Graphique 2.7. Prêts aux entreprises et aux ménages

Ajusté pour tenir compte du taux de change, octobre 2008 = 100



Source : MNB (2011), Report on Financial Stability, Magyar Nemzeti Bank, novembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932576054>

Les prêts aux entreprises non financières et aux ménages se situent largement en deçà de leur niveau d'avant la crise, ce qui contraste nettement avec la reprise observée en République tchèque et en Pologne (graphique 2.7). Le recul marqué de l'activité de prêt s'explique par une baisse de la demande consécutive à la crise économique, mais se voit sensiblement aggravé par certains facteurs du côté de l'offre comme le resserrement des conditions de crédit, la réduction de l'effet de levier des banques (du fait d'un ratio prêts/dépôts élevé) et la fiscalité accrue pesant sur le secteur financier. Selon une étude récente de la MNB, la dégradation de l'offre et de la demande représentait respectivement deux tiers et un tiers de la baisse des prêts aux entreprises à la fin de 2010 (Sóvágó, 2011). L'encours des prêts au secteur des entreprises a reculé de plus de 15 % depuis octobre 2008, une situation particulièrement dommageable pour la croissance économique, et aucun signe d'amélioration n'est en perspective (graphique 2.7). Cette contraction a été plus forte encore pour les petites et moyennes entreprises.

## Un savant dosage de mesures est nécessaire pour restaurer l'intermédiation financière

En cherchant à rétablir le bon fonctionnement du marché financier après la crise, les autorités hongroises risquent de prendre des mesures contradictoires. D'un côté, il est essentiel que les banques assainissent leur bilan et améliorent leurs ratios de solvabilité. D'un autre côté, il faut endiguer toute spirale économique à la baisse en aidant les ménages à se désendetter. Non seulement ces deux objectifs peuvent s'avérer contradictoires, mais ils divergent par rapport à un troisième objectif crucial : le rétablissement de la viabilité budgétaire. Le gouvernement s'est attelé à ces trois objectifs, mais les mesures prises antérieurement pour améliorer la solvabilité des ménages ou assainir les finances publiques ont été préjudiciables au secteur bancaire. La charge de la restructuration doit être répartie plus équitablement, en tenant compte de la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement, de la capacité de remboursement des emprunteurs et de la stabilité du secteur financier. Un accord récent entre le gouvernement et l'association des banques marque une avancée dans cette direction.

### **Le durcissement de la réglementation doit prendre en compte les risques procycliques**

Les données officielles sur les quotités de financement, publiées depuis mars 2009 par la MNB, montrent que 66 % des prêts en devises et 58 % des prêts en forint subventionnés et non subventionnés (qui représentent une moindre part du portefeuille global des banques) affichent des quotités de financement supérieures à 70 %. Ces chiffres comprennent les prêts consentis sans garantie (notamment pour des travaux de rénovation ou de reconstruction), ce qui est le cas de 9 % des prêts en devises (5 % si l'on tient compte des crédits immobiliers) et de 25 % des prêts en monnaie nationale (23.5 % avec les crédits immobiliers). Même s'il n'existe pas de données comparables portant sur la période précédant la crise, il apparaît clairement que les banques, aidées par la réglementation financière, ont fait preuve de laxisme dans l'octroi des prêts, ce qui s'est traduit, pour elles, par une grande quantité de créances douteuses et, pour les emprunteurs, par un niveau d'endettement élevé. Pour sortir de cette situation, différentes solutions doivent être trouvées au problème du flux et de la quantité des crédits. Ainsi, pour éviter que de nouveaux prêts soient octroyés de façon irresponsable, la réglementation doit être renforcée, comme ce fut le cas fin 2009, lorsque le gouvernement a publié un décret sur les règles de prudence en matière de crédit, fixant une quotité de financement maximale de 75 % pour les emprunts immobiliers en forint, de 60 % pour les prêts en euro, et de 45 % pour les prêts dans les autres devises.

Les conditions de crédit ont de nouveau été durcies en août 2010, avec l'interdiction des prêts en devises pour les ménages. Le plan de protection des ménages a assoupli cette interdiction en autorisant les personnes disposant d'un revenu en devises supérieur à un certain seuil d'emprunter dans la ou les devises concernées (encadré 2.1). Mais peu nombreux sont les emprunteurs répondant à ce critère. Si cette interdiction de fait se justifie par les risques que présentent les prêts en devises, elle empêche également les emprunteurs disposant d'un revenu suffisant pour amortir ces risques de bénéficier des faibles taux d'intérêt offerts par ce type de prêts, alourdissant les contraintes de crédit à l'heure où les risques de rationnement du crédit sont réels. En outre, l'expérience montre que les mesures prudentielles visant à limiter les prêts en devises ne fonctionnent pas toujours du fait de l'augmentation des prêts transnationaux – leur application nécessite donc une étroite coopération entre les autorités étrangères et les autorités nationales

(Polgár et Zdzienicka, 2010), comme évoqué dans la dernière partie de ce chapitre. Il existe une solution plus adaptée, recommandée par le Comité européen du risque systémique, qui consiste à renforcer la réglementation des prêts en devises afin d'intégrer les risques accrus dont ils sont assortis. Le texte de 2009, qui prévoit des quotités de financement différentes en fonction des devises (voir plus haut), conviendrait en l'occurrence et pourrait compléter les critères de solvabilité appliqués par les banques. Ces dispositions devraient s'accompagner d'un plafonnement des taux d'endettement, avec vérification systématique des justificatifs de revenus officiels (bulletins de salaire ou déclarations de revenu). Dans ce cas, l'existence d'un registre général des crédits est essentielle.

**Les programmes de restructuration des dettes doivent être bien ciblés et ne pas pénaliser excessivement les banques**

Si le durcissement de la réglementation apporte une solution au problème des nouveaux prêts en devises, il ne résout en rien la question de l'encours de prêts en devises en souffrance. Dans le but de désendetter les ménages, les autorités ont, dans un premier temps, pris des mesures qui ont fait porter l'essentiel de la charge aux établissements bancaires, en imposant tout d'abord un moratoire sur les saisies. Constatant que cette mesure empêchait les banques de nettoyer leurs portefeuilles, le gouvernement a ensuite proposé un plan de protection des ménages et du pays (encadré 2.1), prévoyant la levée progressive du moratoire sur les saisies, ainsi que des mesures de réduction de l'endettement des ménages. La levée du moratoire est bienvenue car elle devrait faciliter

**Encadré 2.1. Principales mesures prises en 2011 pour réduire l'endettement des ménages et assainir les portefeuilles des banques**

Le plan de protection des ménages a été proposé le 30 mai 2011 par le gouvernement et adopté par le Parlement dans la foulée. Le plan de protection du pays, qui permet le remboursement anticipé des prêts en devises à un taux de change préférentiel, a été mis en œuvre en septembre 2011. Enfin, en décembre 2011, le gouvernement et l'association bancaire ont convenu de modifier plusieurs aspects de ces mesures, afin de répartir plus équitablement la charge entre les banques et le budget de l'État.

**Le plan de protection des ménages (adopté en mai 2011 et modifié par l'accord de décembre 2011)**

**Levée du moratoire sur les saisies et les expulsions.** Le moratoire sur les saisies a été levé pour les biens immobiliers estimés à plus de 30 millions HUF (environ 110 000 EUR) pour lesquels l'encours de prêt était supérieur à 20 millions HUF (environ 70 000 EUR) au 1<sup>er</sup> juillet 2011. Pour les prêts et les biens de valeur inférieure, le moratoire a été levé le 1<sup>er</sup> octobre 2011. Pour ces biens immobiliers de valeur inférieure, un quota de saisies sera mis en place, qui s'élèvera par trimestre à 2 % en 2011, 3 % en 2012, 4 % en 2013 et 5 % en 2014 des prêts en souffrance depuis plus de 90 jours. Le moratoire sur les expulsions a été supprimé le 1<sup>er</sup> juillet 2011, mais cette mesure n'a guère eu d'effets depuis lors. D'abord, à cause du peu d'activité sur le marché immobilier, ensuite, pour des raisons sociales, car un moratoire saisonnier interdisant les expulsions en hiver a été adopté.

**Suppression partielle de l'interdiction de fait des prêts immobiliers en euros.** Seuls seront éligibles aux prêts en euros les emprunteurs disposant d'un revenu en euros de 15 fois supérieur au salaire minimum. Selon les estimations, 20 000 personnes tout au plus remplissent ce critère.

### Encadré 2.1. Principales mesures prises en 2011 pour réduire l'endettement des ménages et assainir les portefeuilles des banques (suite)

**Détermination d'un taux de change fixe temporaire pour le service des dettes immobilières.** La principale mesure du plan prévoit un taux de change fixe (inférieur d'environ 20 % au taux de change HUF/CHF au moment de l'annonce de cette mesure) applicable aux mensualités des prêts productifs. Seuls sont éligibles les emprunteurs n'accusant pas de retards de paiement de 90 jours. L'écart de change cumulé entre le taux fixe et le taux réel est versé sur un compte distinct en forint portant intérêt au taux BUBOR à trois mois, sans que les banques ne puissent appliquer de frais supplémentaires. À l'expiration de la période à taux de change fixe, fin 2014, les emprunteurs devront acquitter la différence, ce qui impliquera une augmentation de leurs mensualités. Le gouvernement garantit 100 % de l'encours des prêts relais pendant la période à taux de change fixe (jusqu'au 31 décembre 2014), et 25 % du volume à l'issue de cette période. Pour cette garantie, les banques versent une commission de 1.5 % pendant la période à taux fixe (le montant de cette commission à l'issue de cette période est inconnu). La décision de décembre prolonge le programme pour les emprunteurs à jour de leurs remboursements ou accusant des retards de paiement inférieurs à 90 jours. Le taux de change applicable aux mensualités est fixé jusqu'à la fin de 2016 à 1 CHF pour 180 HUF, 1 EUR pour 250 HUF et 1 JPY pour 2.5 HUF ; la participation est ouverte jusqu'à la fin de 2012. La différence entre le taux fixe et le taux effectif est répartie entre l'emprunteur, l'État et la banque : l'emprunteur rembourse la part de principal correspondant à chaque mensualité, tandis que les intérêts sont supportés à parts égales par l'État et la banque.

**Bonification d'intérêts pour les emprunteurs en difficulté souhaitant acquérir un logement plus petit.** Les emprunteurs défaillants peuvent bénéficier d'une bonification d'intérêts de la part de l'État s'ils souhaitent acquérir un logement plus petit (ils s'engagent ainsi sur un emprunt moins important, mais renoncent à une partie de la valeur acquise du logement).

**Création d'un fonds national de gestion des actifs.** Un fonds rachètera les biens immobiliers des 5 000 emprunteurs défaillants dont la situation sociale est la plus critique. Conformément à l'accord de décembre, ces rachats seront étendus à 25 000 logements d'ici à 2014 (dont 8 000 en 2012), prioritairement au profit des emprunteurs défaillants les plus démunis et ayant au moins un enfant.

#### **Le plan de protection du pays (adopté en septembre 2011 et modifié par l'accord de décembre 2011)**

**Remboursement anticipé des prêts en devises.** Annoncée en septembre 2011, cette mesure permet un remboursement anticipé des prêts en devises à un taux de change fixe, inférieur au taux du marché (1 CHF pour 180 HUF et 1 EUR pour 250 HUF). Le remboursement doit avoir lieu en un seul versement, soit en mobilisant l'épargne du ménage soit par refinancement au moyen d'un prêt en forint. Le remboursement anticipé n'entraîne aucune pénalité et la perte de change, qui était initialement à la charge des banques, pourra être déduite de la taxe bancaire à hauteur de 30 % en 2011, en application de l'accord de décembre,

#### **Autres mesures contenues dans l'accord entre le gouvernement hongrois et l'association des banques sur les prêts hypothécaires en devises (15 décembre 2011)**

**Conversion des prêts en devises présentant un retard de paiement de plus de 90 jours.** Cette mesure permet aux emprunteurs concernés de bénéficier d'une remise de 25 % sur leur dette hypothécaire et de convertir le reste en prêt en forints, sous réserve que la valeur du bien hypothéqué ne soit pas supérieure à 20 millions HUF (70 000 EUR). Les banques pourront déduire de la taxe bancaire due en 2012, 30 % des pertes encourues au titre de ce programme.

l'évaluation et/ou la cession des garanties détenues par les banques, et, partant, leur permettre d'assainir progressivement leurs portefeuilles. Elle est également de nature à atténuer les problèmes d'aléa moral qui se sont fait jour lorsque certains débiteurs ont commencé à accumuler des retards de paiement alors mêmes qu'ils étaient solvables. Le caractère progressif de cette mesure est pertinent sur un marché immobilier peu actif. Autrement, l'afflux de biens à vendre provoquerait un effondrement des prix des logements (le taux de biens immobiliers susceptibles d'être saisis par rapport au nombre de transactions est de 125 % ; MNB, 2011).

Les autorités ont mis en œuvre plusieurs mesures destinées à réduire le coût des futures saisies, en offrant aux emprunteurs différentes possibilités de restructuration de leur dette (encadré 2.1). Le premier programme proposé (adopté en mai 2011) prévoit un taux de change temporairement fixe pour les emprunts immobiliers en devises. Les emprunteurs choisissant cette option paieront des mensualités moins élevées jusqu'à fin 2014, date à laquelle les mensualités seront majorées afin de rembourser le prêt initial et un prêt relais devant financer la différence cumulée entre le taux de change réel et le taux de change fixe. Trois mille contrats avaient été signés au titre de ce dispositif à la fin de décembre 2011. Le deuxième programme (adopté en septembre 2011 et clôturé le 30 décembre 2011) permet aux emprunteurs de rembourser leur prêt en devises à un taux de change préférentiel, inférieur d'environ 25 % au taux du marché. Le remboursement doit se faire au comptant, soit en mobilisant l'épargne du ménage soit au moyen d'un prêt en forints. Pour favoriser la participation à ce programme, les autorités ont en outre permis aux employeurs d'apporter une contribution financière non imposable (à concurrence de 25 000 EUR par personne) aux salariés ayant choisi cette solution. On estime qu'une large fraction des prêts productifs en devises – au moins 20 % – a été remboursée de cette manière. Au moment où la mesure a été annoncée, les pertes des banques représentaient déjà le montant total de leurs provisions. Les banques ont donc dû provisionner des sommes supplémentaires pour pouvoir faire face à ces pertes inattendues. À la fin de 2011, si l'on suppose que 30 % des pertes seront déductibles de la taxe bancaire, les pertes effectives pour les banques se montaient à un tiers de leurs provisions pour créances irrécouvrables.

Les programmes « de mai » et « de septembre » s'adressent aux emprunteurs qui ne présentent pas de retards de remboursement importants et ne sont donc pas destinés à ceux qui connaissent de réelles difficultés. Le programme « de mai » est intéressant pour les emprunteurs rencontrant des difficultés temporaires pour honorer leurs mensualités. Toutefois, à moins d'une appréciation considérable du forint (de 250 HUF à 160 HUF pour 1 CHF, soit 36 %), les emprunteurs ayant choisi les remboursements à taux de change fixe verront leurs mensualités augmenter en 2014. Les emprunteurs les plus endettés et percevant un faible revenu seront alors dans l'incapacité d'honorer leurs échéances. C'est pourquoi dans sa conception actuelle, ce programme ne peut constituer qu'une solution temporaire. Quant au programme « de septembre », il pose une réelle question d'équité. Les ménages devant avoir recours soit à leur épargne soit à un refinancement pour rembourser leur emprunt, cette mesure s'adresse implicitement aux emprunteurs ne rencontrant pas de problème de liquidité (ou pouvant bénéficier de l'aide de leur famille ou de leurs amis). En outre, les ménages en mesure de recourir à ce programme seront probablement ceux dont les emprunts sont proches de leur échéance et auront eu la chance de profiter des faibles taux d'intérêt pendant la quasi-totalité de leur prêt en devises. Qui plus est, la situation financière des emprunteurs non éligibles à ce programme

risque de s'aggraver si, du fait du succès de ce programme, le forint se déprécie sous l'effet d'une forte demande de devises (en pratique, la banque centrale utilise ses réserves pour limiter ce risque). Ce programme n'a pas été négocié avec la communauté bancaire (contrairement au premier), ni avec la MNB ni avec la PSZÁF. Comme il modifie les termes du contrat de façon unilatérale et rétroactive, et qu'il limite les droits des créanciers en Hongrie, il a été contesté par les banques et par les autorités de tutelle des pays émetteurs.

En décembre 2011, le gouvernement et l'association des banques ont annoncé un nouveau programme, destiné aux ménages ayant un prêt hypothécaire en devises en souffrance. Ce programme autorise la conversion en forints de la créance, dans la mesure où la valeur du bien constitué en garantie n'excédait pas 20 millions HUF lors de la signature du prêt. Cette mesure s'accompagne d'une annulation de 25 % de la dette et d'une bonification d'intérêt financée par l'État sur le prêt en forints. Ce programme, négocié avec les banques, semble nettement mieux conçu que les précédents, car il permet de cibler les emprunteurs en difficulté et prévoit des possibilités de remise de dette de nature à restaurer leur solvabilité. Néanmoins, il pêche toujours par l'absence de critères objectifs d'éligibilité des emprunteurs, comme la capacité de remboursement ou un patrimoine négatif. Or, cette sélection est essentielle pour éviter l'aléa moral qui peut s'avérer important dans la mesure où le gouvernement a donné, ces derniers mois, l'impression qu'il viendrait systématiquement en aide aux emprunteurs en difficulté – certains ayant dès lors cessé d'honorer leurs mensualités. En outre, ce programme n'apporte pas de solution aux emprunteurs qui se retrouvent momentanément au chômage, et pour lesquels une suspension temporaire des remboursements serait plus adaptée.

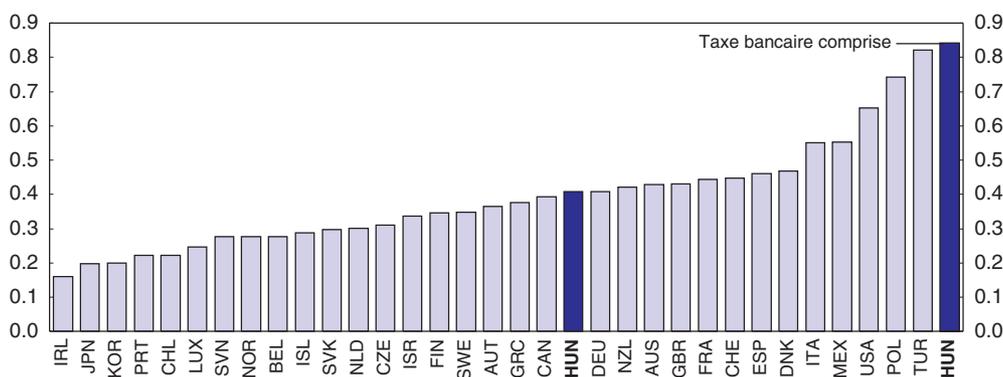
Les banques étant réticentes à annuler les prêts en souffrance en l'absence de provisions et de fonds propres suffisants, la loi doit les inciter à constituer des provisions permettant de couvrir les pertes futures. Or, la législation actuelle favorise souvent l'inverse. Comme les banques n'ont pas l'obligation de constituer de provisions pour les prêts restructurés n'ayant jamais connu d'incidents de paiement, elles sont tentées de procéder à des restructurations préventives et de différer l'inscription au bilan des créances douteuses. Ce report formel n'est pas viable sur le long terme et doit être évité. Il conviendrait plutôt de proposer des incitations, comme des crédits d'impôts, pour les prêts restructurés. Dans ce contexte, la mesure permettant aux banques de déduire de la taxe bancaire, en 2011 et en 2012, 30 % des pertes encourues au titre des différents programmes (remboursement anticipé des prêts en devises et remise de dette sur les prêts en souffrance) va dans la bonne direction. Elle devrait permettre aux établissements financiers d'augmenter leur niveau de fonds propres et d'annuler les créances douteuses. Les résultats des tests de résistance menés en novembre 2011 par la MNB indiquent qu'en cas de scénario défavorable (prévoyant un taux de participation de 30 % au programme de remboursement anticipé), les établissements bancaires devront augmenter de 7 % leurs fonds propres. Afin de fournir aux banques hongroises une réserve de capital suffisante, la participation des maisons mères revêt une importance cruciale. Les banques doivent être incitées à augmenter leurs ratios de fonds propres en renforçant leurs capitaux (en s'abstenant de distribuer des dividendes ou en émettant des actions nouvelles) et non en réduisant leur portefeuille de prêts. La recapitalisation des banques, le cas échéant, conjuguée à la restructuration de leur bilan, permettra de limiter les incertitudes qui pèsent sur l'avenir et de créer des conditions saines pour relancer l'offre de crédit.

### La nouvelle taxe sur les établissements financiers ne doit pas peser sur la solvabilité des banques

Depuis septembre 2010, les autorités hongroises ont imposé une taxe sur les actifs des banques, des sociétés financières, des sociétés d'assurance et des autres établissements financiers, ayant pour but de contribuer à l'assainissement des finances publiques. Cette mesure, temporaire à l'origine, devrait être remplacée par une nouvelle taxe en 2013. Le taux actuel de cet impôt est très élevé au regard des pratiques internationales, et son instauration, en pleine crise, inutilement procyclique. La taxe est de 0.15 % pour les petites banques (jusqu'à 50 milliards HUF), et de 0.53 % pour les grandes, au-delà de 50 milliards HUF d'actifs. Avant l'instauration de cette nouvelle taxe, le taux d'imposition total d'une banque hongroise moyenne, à 0.4 % du total des actifs, se situait dans la moyenne des pays de l'OCDE ; la nouvelle taxe a considérablement alourdi la charge fiscale qui pèse sur les établissements bancaires hongrois (graphique 2.8). Elle porte le taux d'imposition global des banques hongroises à 0.84 %, chiffre le plus élevé de la zone OCDE. Même si les autorités envisagent de réduire de moitié le montant de la taxe bancaire après 2012, il restera élevé. S'ajoutant aux pertes liées au provisionnement des actifs douteux, cette taxe a largement grevé la rentabilité des établissements financiers en réduisant le rendement des fonds propres des banques de 4.3 points de pourcentage, celui des sociétés financières de 8.6 points et celui des assureurs de 12.3 points. Les établissements en difficulté n'étant pas exemptés de cette taxe, leur ratio de fonds propres s'est dégradé.

Graphique 2.8. **Taux moyen d'imposition par rapport au total des actifs des banques**

En pourcentage, 1996-2009



Source : Base de données BankScope, Bureau Van Dijk publishing et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576073>

Compte tenu de ses effets préjudiciables, la taxe sur les établissements financiers devrait être abolie, mais elle pourrait être remplacée par un autre impôt. L'accord conclu à la mi-décembre 2011 avec les banques confirme les projets antérieurs et prévoit de réduire de moitié la taxe sur les établissements financiers en 2013. À compter de 2014, la taxe sera alignée sur le cadre juridique pertinent de l'Union européenne, ou sur la pratique en vigueur dans les États membres. De l'avis de nombreux experts, la taxation des établissements financiers peut compléter utilement la réglementation en répondant à des préoccupations d'ordre macroprudentiel (Commission européenne, 2010 ; FMI, 2010), et un certain nombre de pays de l'OCDE y ont recours (voir tableau 2.2). Si les autorités

hongroises optent pour ce type de taxe « pigouvienne », celle-ci doit intrinsèquement inciter les établissements financiers à accumuler des capitaux et augmenter les dépôts, et à réduire leur dépendance à l'égard des financements transnationaux en devises, plus volatils. Il est certes tentant d'inciter à allonger les échéances des financements étrangers, mais comme ceux-ci proviennent essentiellement des maisons mères, la notion même d'échéance perd tout son sens, les banques mères ayant toujours la possibilité de demander le remboursement anticipé d'un emprunt à long terme. En d'autres termes, toute mesure favorisant les prêts transnationaux à long terme par rapport aux prêts à court terme, peut être aisément contournée par les banques étrangères. Parallèlement, reconnaître qu'un financement émanant d'une maison mère est plus stable que les autres prêts transnationaux se retournerait une fois encore contre les banques locales, ce qui n'est pas souhaitable. Dans ce contexte, la meilleure solution pour établir l'assiette d'une taxe sur les établissements financiers consiste à prendre en compte l'ensemble du passif, à l'exception des fonds propres et des dépôts, qui constituent les sources de financement les plus stables.

Tableau 2.2. **Comparaison des taxes bancaires**

	Hongrie	Allemagne	Autriche	États-Unis <sup>1</sup>	Royaume-Uni	Suède
Date d'instauration	2010	2011	2011	..	2011	2009
Destination des fonds	Trésor	Fonds bancaire	Trésor	Couverture des coûts du TARP	Trésor	Fonds bancaire
Durée prévue	Temporaire	Permanente	Permanente	Au moins 10 ans, jusqu'à ce que les coûts du TARP soient totalement couverts	Permanente	Permanente
Assiette	Total de l'actif, sauf prêts interbancaires et titres des institutions de crédit	Passif, sauf dettes non bancaires et fonds propres	Bilan, sauf capitaux propres et dépôts garantis	Passif, sauf fonds propres de base et dépôts assurés par la FDIC	Passif, sauf dépôts garantis et fonds propres de base	Passif, à certaines exceptions
Seuil	Aucun	Aucun	Base d'imposition de 1 milliard EUR	50 milliards USD d'actif consolidé.	20 milliards GBP de passif « pertinent »	Aucun
Taux	0.15-0.53 %	0.02-0.04 %	0.055-0.085 %	Non défini, mais estimé à 0.15 %	0.07 %. 0.035 % pour les financements à plus long terme (> 1 an)	0.036 %, mais taux réduit pour 2009-10. Peut dépendre du risque à l'avenir

1. TARP : Programme de rachat d'actifs douteux ; FDIC : Federal Deposit Insurance Corporation.

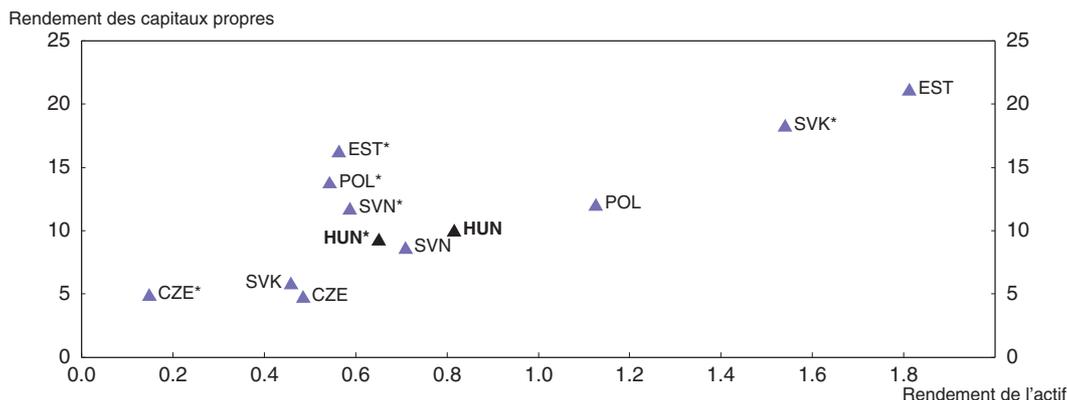
Source : KPMG International Co-operative.

De plus, les autorités hongroises pourraient opter pour une taxe ayant pour objet d'augmenter les recettes. Les établissements financiers étant exemptés de taxe sur la valeur ajoutée, une fiscalité de ce type, portant sur les activités financières, pourrait permettre de créer des conditions égales entre les services financiers et les autres secteurs. Dans ce cas, il faudrait que l'assiette de la taxe intègre tout ou partie des bénéfices et des rémunérations, ce qui aurait un effet de distorsion minimum sur la façon dont les établissements financiers génèrent des bénéfices ou sur les volumes. Il est important de fixer un taux adéquat qui garantisse une contribution équitable au budget sans toutefois alourdir de façon excessive la charge fiscale du secteur financier. Étant donné que 88 % des banques hongroises appartiennent à des groupes bancaires internationaux, une taxe réduisant les bénéfices des banques étrangères établies en Hongrie pourrait se traduire par une baisse des ressources apportées par les maisons mères à leurs filiales. Par le passé, les

banques étrangères réalisaient davantage de bénéfices en Hongrie que dans leur propre pays, mais cet avantage n'est pas énorme et doit être pris en compte dans la définition d'une nouvelle taxe bancaire (graphique 2.9).

### Graphique 2.9. Comparaison de la rentabilité des banques hongroises, des autres banques de la région et des maisons mères dans leur pays d'origine<sup>1</sup>

En pourcentage, 2005-09



1. La rentabilité moyenne des maisons mères est indiquée par un astérisque ; ainsi, HUN indique la rentabilité moyenne des banques hongroises et HUN\* la rentabilité moyenne des maisons mères disposant de filiales en Hongrie.

Source : Base de données BankScope, Bureau Van Dijk publishing et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932576092>

## Le financement durable de l'économie suppose une baisse des coûts d'intermédiation

Une baisse des coûts d'intermédiation financière peut à la fois permettre aux emprunteurs d'obtenir des concours à des taux d'intérêt moindres et contribuer à la stabilité financière puisqu'un plus faible niveau de taux d'intérêt atténue les problèmes d'antisélection et d'aléa moral. Comme le montrent les données empiriques, l'efficacité du secteur financier a beaucoup plus d'importance que sa taille pour la croissance économique. Si les banques jouent un rôle de premier plan dans le financement de l'économie hongroise, le développement des marchés de capitaux et autres intermédiaires financiers n'en est pas moins important. Les fonds de pension, en particulier, remplissent une fonction essentielle d'accumulation d'une épargne longue qui peut être investie à long terme de manière productive. Nous verrons tout d'abord, dans les sections ci-après, comment rendre l'intermédiation bancaire plus efficace, puis ce qui pourrait être fait pour stimuler la concurrence entre les fonds de pension.

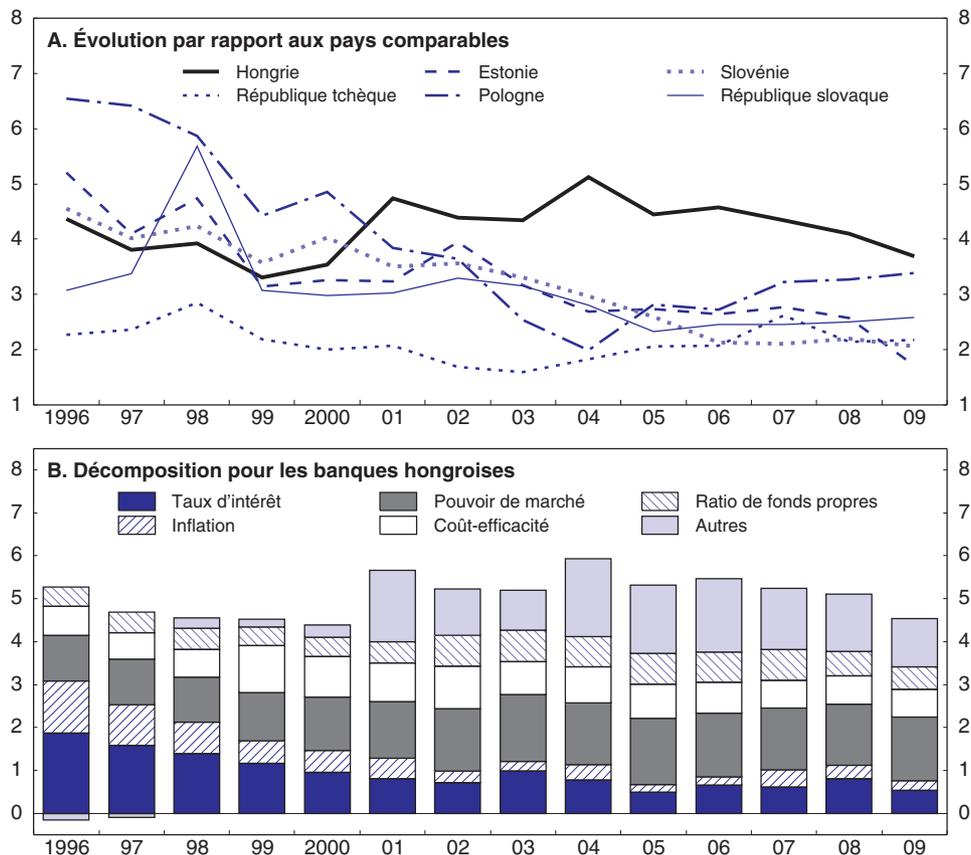
### Le niveau élevé des coûts d'intermédiation signale un manque de concurrence

La demande et l'offre de crédit en Hongrie semblent freinées par le niveau élevé des taux d'intérêt sur les prêts. Selon l'enquête sur l'environnement et la performance bancaires de la BERD, 19 % des entreprises hongroises – soit beaucoup plus qu'en Europe occidentale (5 %) ou que dans d'autres pays de la région – se disent découragées par des taux d'intérêt élevés (Brown *et al.*, 2011). Dans la même veine, le Rapport global sur la compétitivité 2011-12 classe la Hongrie à la 91<sup>e</sup> place du palmarès de l'accessibilité financière du crédit. Il faut, pour expliquer le niveau élevé des taux d'intérêt sur les prêts, les décomposer en coût de financement et coût d'intermédiation bancaire. Cette analyse

montre que les banques hongroises facturent des marges qui, à 4.2 % en moyenne des actifs bancaires sur la période 1996-2009, peuvent dépasser de 1.7 point de pourcentage celles de leurs homologues des pays de l'OCDE d'Europe centrale et orientale (annexe 2.1; graphiques 2.10, partie A). Cet écart de marge d'intérêt nette peut s'expliquer en partie par la persistance en Hongrie d'une inflation et de taux du marché monétaire élevés (graphiques 2.10, partie B). Ces facteurs macroéconomiques sont responsables d'un écart de marge nette de 0.4 point de pourcentage entre la Hongrie et les autres pays membres de l'OCDE. À cela s'ajoutent les frais plus élevés des banques hongroises, qui représentent 0.3 point de pourcentage, cependant que le niveau des autres facteurs – risque de crédit, fiscalité, pouvoir de marché – est du même ordre en Hongrie et dans le reste de la zone OCDE, et n'augmente donc pas l'écart de marge d'intérêt nette qui les sépare.

Graphique 2.10. **Marge d'intérêt nette en Hongrie par rapport au pays comparable, et décomposition pour les banques hongroises<sup>1</sup>**

En pourcentage



1. Pour de plus amples détails sur la décomposition de la marge d'intérêt nette, voir l'annexe 2.A1.

Source : Base de données BankScope, Bureau Van Dijk publishing et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576111>

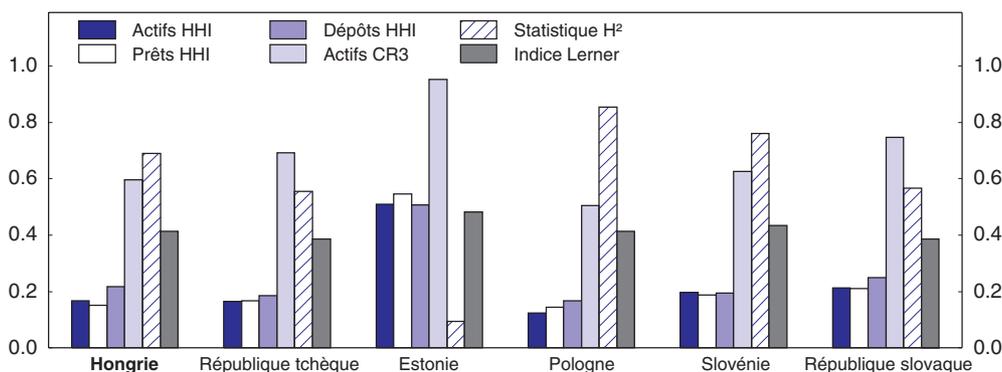
Dans la mesure où le pouvoir de marché des banques est le premier élément du coût de l'intermédiation financière (1.3 point de pourcentage sur 4.2 points de pourcentage en moyenne au cours de la période 1996-2009 ; voir graphiques 2.10, partie B), un examen plus précis de la concurrence en vigueur sur le marché s'impose. Le manque de concurrence

renchérit l'intermédiation car les marges commerciales sont plus élevées et le pouvoir de marché incite moins les banques qui le détiennent à renforcer leur efficacité (c'est l'hypothèse de la « vie tranquille »). De fait, les charges d'exploitation sont pour toutes les banques un élément important de la marge d'intérêt nette (0.8 point de pourcentage sur 4.2 points de pourcentage en moyenne au cours de la période 1996-2009), et expliquent en partie les marges plus élevées que réalisent les banques hongroises par rapport à leurs homologues régionales. Une autre mesure du rapport coût-efficacité peut être dérivée des analyses stochastiques de frontière, qui plaçaient la Hongrie en 22<sup>e</sup> position sur 25 États membres de l'UE entre 2004 et 2008. Les banques hongroises semblent éloignées de la frontière d'efficacité-coût, et disposent d'une marge de manœuvre suffisante pour accroître leur efficacité de 60 à 70 points de pourcentage et se mettre au niveau des banques les plus efficaces de l'UE (Molnar et Holló, 2011).

La manière la plus simple de mesurer la concurrence sur le marché consiste à recourir à des mesures structurelles telles que l'indice de Herfindahl et la part de marché des trois premières banques (CR3). On peut en outre utiliser des mesures économétriques du comportement effectif des banques : statistique H de Panzar et Rosse, et indice Lerner (encadré 2.2). Tous ces indicateurs décrivent le niveau moyen de concurrence du secteur bancaire hongrois par rapport au groupe de pays comparables (graphique 2.11). Selon l'indice Lerner, la marge prix-coût est néanmoins de 41 %. Fait important, ce chiffre moyen masque une forte hétérogénéité des marchés, sur lesquels cette marge atteint 60 % pour certains prêts à la consommation, alors que les marchés du crédit aux entreprises semblent plus concurrentiels (Molnar et al., 2007). Un tel pouvoir de marché bancaire appelle un renforcement de la concurrence qui inciterait les banques à accroître leur efficacité-coût et à réduire leurs marges.

Graphique 2.11. Mesures de la concurrence<sup>1</sup>

1996-2009



1. Les mesures de la concurrence – indice Herfindahl-Hirschman (IHH), taux de concentration (CR3), statistique H et indice Lerner – sont expliquées à l'encadré 2.2.

2. Analyse Panzar et Rosse.

Source : Base de données BankScope, Bureau Van Dijk publishing et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576130>

### On pourrait stimuler la concurrence en encourageant la mobilité des consommateurs

Il est classique de stimuler la concurrence du marché bancaire en supprimant les obstacles à l'entrée et les restrictions applicables aux produits. Le marché bancaire hongrois étant déjà bien libéralisé, la formulation de politiques propices à une réelle

### Encadré 2.2. Mesurer la concurrence sur le marché

Si l'on part de l'hypothèse qu'une plus forte concentration des marchés engendre moins de concurrence, la manière la plus simple de mesurer cette dernière consiste à utiliser des indicateurs de la concentration des marchés tels que la proportion d'actifs détenue par les trois premières banques (CR3) et l'indice Herfindahl Hirschman (HHI), qui se définit comme la somme des parts de marché au carré calculée séparément pour les actifs, les encours et les dépôts.

Mais si l'on en croit la théorie des marchés contestables, il est possible que les marchés soient concurrentiels y compris dans des systèmes concentrés, et que des actions collusoires se produisent y compris en présence d'une multiplicité d'entreprises (Claessens et Laeven, 2004). La démarche de Panzar et Rosse (1987), qui proposent d'étudier dans quelle mesure un changement de prix des facteurs de production se traduit dans le chiffre d'affaires des banques en estimant pour chaque pays l'équation à forme réduite suivante sur les échantillons regroupés, est donc mieux adaptée :

$$\ln(P_{it}) = \alpha + \beta_1 \ln(W_{1,it}) + \beta_2 \ln(W_{2,it}) + \beta_3 \ln(W_{3,it}) + \gamma_1 \ln(Y_{1,it}) + \gamma_2 \ln(Y_{2,it}) + \gamma_3 \ln(Y_{3,it}) + \varepsilon_{it}$$

où  $P_{it}$  désigne le ratio intérêts bruts/total des actifs, et  $W_1, W_2, W_3$  les prix des facteurs des dépôts, du travail et des immobilisations. Le modèle inclut les variables de contrôle  $Y_1$  (taux de capitalisation),  $Y_2$  (taux prêts/total des actifs) et  $Y_3$  (taille de la banque mesurée par un logarithme des actifs). Le modèle produit une statistique  $H$  égale à  $\beta_1 + \beta_2 + \beta_3$ .

En situation de monopole, une hausse des prix des facteurs augmente les coûts marginaux, diminue la production d'équilibre et, par conséquent, abaisse le revenu total. En situation de concurrence parfaite, une hausse des prix des facteurs augmente à la fois, et du même montant, les coûts marginaux et le revenu total. La statistique  $H$  s'interprète donc comme suit :  $H < 0$  est synonyme de monopole ;  $H = 1$  de concurrence parfaite ; et  $0 < H < 1$  de concurrence monopolistique.

La statistique  $H$  offre certes un moyen éprouvé de mesurer la concurrence sur le marché, mais pas de mesurer le pouvoir de marché d'une banque donnée. L'indice Lerner, lui, permet de le faire en calculant la différence entre le prix des actifs et le rapport coût marginal/prix. Les valeurs de l'indice vont de 0 à 1, les chiffres du haut de la fourchette indiquant un pouvoir de marché plus grand et, partant, une moindre concurrence. Le coût marginal est estimé à partir de la démarche de la frontière stochastique, sur la base d'une fonction de coût translog à un extrant (total de l'actif) et trois intrants (emprunts, travail et capital physique).

concurrentielle est une tâche plus ardue. Au lieu de libéraliser ou de déréglementer davantage les banques, il faudrait encourager la mobilité des consommateurs en abaissant le coût d'un changement de banque, en améliorant la transparence de divers services financiers, en concevant mieux les agences d'évaluation du crédit, en baissant les frais de clôture des emprunts que les clients décident de rembourser de manière anticipée, en dissuadant les banques de regrouper et de lier leurs produits, et en rendant obligatoire la portabilité des numéros de compte bancaire. En dépit des mesures positives prises récemment sur certains de ces aspects, des améliorations sont encore possibles.

#### **L'architecture des agences d'évaluation du crédit doit être encore améliorée**

L'absence de mutualisation interbancaire des renseignements sur les emprunteurs peut créer des problèmes de « captivité » des emprunteurs tout à fait attestés, dans la mesure où ces derniers, pour des raisons d'asymétrie informationnelle, ne peuvent

changer de banque, et se voient ainsi contraints d'acquiescer des taux d'intérêt plus élevés. On sait qu'un dispositif bien conçu de mise en commun des renseignements sur la solvabilité des clients abaisse les coûts d'intermédiation et améliore l'accès au crédit (Brown et al., 2009). En Hongrie, une agence de notation privée – le CCIS (*BISZ Central Credit Information System*) – fournit depuis 1995 des renseignements négatifs sur la solvabilité des particuliers et des renseignements négatifs et positifs sur celle des entreprises, et deux autres agences recueillent des renseignements positifs auprès des particuliers qui le veulent. La population adulte couverte (16 %) reste toutefois très en deçà de la moyenne de l'OCDE – 64 % – et d'autres pays de la région (96 % en République tchèque et 75 % en Pologne).

La loi de novembre 2011 instaurant un cadre juridique pour la mutualisation obligatoire des renseignements tant positifs que négatifs sur les emprunts des particuliers est un progrès important. Il est essentiel qu'elle soit effectivement appliquée. L'autorité hongroise de surveillance financière (PSZÁF) devrait veiller à ce que toutes les banques fournissent, en temps utile et de manière fiable, des renseignements concernant le crédit, et devrait disposer d'un pouvoir de sanction suffisant pour punir les établissements financiers qui refusent de se conformer à cette règle. Le sujet est d'importance, car certaines grandes banques pourraient y déroger par crainte de voir leur rente informationnelle diminuer. En fait, certaines d'entre elles (dont OTP, la plus grande) et de nombreuses banques petites et moyennes sont restées à l'écart du dispositif volontaire existant, dénommé *Credit Reference*. De même, la PSZÁF devrait veiller à ce que tous les emprunteurs aient accès à ces informations et puissent exiger des corrections en cas d'erreur.

Cette nouvelle législation est une évolution qu'il convient de saluer, mais l'architecture du système de mise en commun des renseignements sur le crédit peut être améliorée de plusieurs manières. Les grands objectifs de tout registre des crédits sont les suivants : i) aider les emprunteurs à changer de banque en atténuant les problèmes de « captivité » ; ii) améliorer la tarification du risque ; et iii) aider l'autorité de surveillance. Si la nouvelle loi remplit le premier de ces objectifs en recueillant les renseignements positifs, elle reste insuffisante au regard des autres buts poursuivis. Elle autorise les particuliers qui empruntent à interdire l'accès des autres institutions financières aux données recueillies sur leur compte. À la lumière du débat actuel sur les règles de prudence en matière de crédit, cette disposition empêche les banques d'ausculter l'endettement global de leurs clients, de sorte qu'elles ne peuvent appliquer les mesures prudentielles plafonnant les taux de remboursement par rapport au revenu. Le système en vigueur remonte sur cinq années et, depuis janvier 2011, les informations relatives aux impayés sont effacées une année après leur paiement effectif. Selon les indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale, cette dernière disposition est considérée comme négative pour l'accès au crédit car elle rend plus superficiel le partage d'informations. Il y a naturellement un compromis entre le besoin d'encadrer les emprunteurs et celui de leur donner une « seconde chance », et les agences d'évaluation du crédit des pays de l'OCDE conservent les données sur des durées très variables (Rothmund et Gerhardt, 2011). Toutefois, les autorités hongroises pourraient envisager de renforcer le rôle d'encadrement du registre des crédits en allongeant la durée de rétention des défauts de paiement à dix ans et, si la dette est acquittée, à trois ans. Un historique de dix ans est plus long que la moyenne de l'UE, mais il prévaut dans différents pays, comme les États-Unis et la Belgique, et peut être conseillé dans un pays où la culture du crédit est relativement ténue.

L'autorité de surveillance financière devrait en outre utiliser les registres des crédits pour surveiller le risque de crédit des établissements financiers, ainsi que pour analyser la stabilité de l'ensemble du système financier, améliorer le contenu des politiques, analyser l'impact des réglementations financières et mener des recherches. À cet égard, les données collectées par les agences privées ne suffisent pas pour ces analyses, car elles ne fournissent pas assez d'éléments sur les sûretés et sur d'autres facteurs d'atténuation du risque, ainsi que sur la santé globale de l'emprunteur (ratio de levier, rentabilité, etc.). De plus, le travail de surveillance suppose un stockage très long des données par la banque centrale ou l'autorité de surveillance financière (sans duplication inutile des bases de données), car il faut disposer de séries chronologiques pour analyser sur le long terme les cycles du crédit et le risque de crédit. Un tel stockage de longue durée peut cohabiter avec une publicité des données à caractère personnel limitée à quelques années. L'importance de l'utilisation de renseignements sur le crédit par les autorités de surveillance a crû après la mise en place de Bâle II, car elles doivent valider les modèles internes de risque de crédit des banques. À cet égard, l'autorité de surveillance pourrait utiliser les données du registre des crédits pour modéliser la probabilité de défaut de paiement et de perte en cas de défaut, puis évaluer les modèles de risque des banques à l'aune des résultats obtenus (Trucharte Artigas, 2004). Ces données peuvent aussi servir à concevoir une réglementation macroprudentielle procyclique dans la mesure où elles fournissent des informations sur les cycles de crédit du passé.

***Rendre la tarification des produits bancaires plus transparente et abaisser encore les frais liés à un changement de banque pour favoriser la concurrence***

Les autorités hongroises ont beaucoup progressé en matière de transparence des taux d'intérêt appliqués aux prêts et dépôts, et de mise en place du cadre nécessaire pour la mobilité interbancaire des clients. Au second semestre de 2010, elles ont durci les conditions de modification contractuelle unilatérale afin de restreindre les évolutions préjudiciables aux clients aux circonstances suivantes : évolution défavorable des coûts ou de la disponibilité des financements ; augmentation du risque de crédit ; modification de la législation ayant une incidence directe sur les coûts des prêts, du crédit et du crédit-bail. Une nouvelle loi de novembre 2011 régleme la fixation des taux d'intérêt des prêts hypothécaires en autorisant les contrats à taux soit fixe, soit révisable : un taux d'intérêt fixe doit le rester pendant toute la durée du contrat, tandis qu'un taux d'intérêt révisable doit obéir à une formule transparente incluant une marge constante et un taux de référence qui fluctue au fil du temps. Si elle est correctement appliquée, cette réforme devrait mettre fin aux modifications contractuelles unilatérales des prêts immobiliers, ce qui permettra de comparer les taux d'intérêt et stimulera la concurrence entre banques. Compte tenu de ces avantages potentiels, cette législation ne doit pas être cantonnée au crédit hypothécaire, mais étendue à tous les types de prêts.

Les frais qu'entraîne un changement de banque ont eux aussi baissé, passant de niveaux très élevés (4 à 8 % du capital restant dû pour les prêts hypothécaires, et 4 à 10 % pour les prêts personnels) à 1 % au plus pour les prêts à la consommation et 1 à 1.5 % pour les prêts immobiliers. En outre, la nouvelle loi entrée en vigueur fin novembre 2010 prévoit des frais de clôture nuls pour les emprunts hypothécaires remplissant les conditions suivantes : i) le remboursement par anticipation est le premier que l'emprunteur décide de faire ; ii) l'emprunt a été souscrit il y a plus de deux ans ; iii) le montant du remboursement par anticipation ne dépasse pas la moitié du crédit ; et iv) le remboursement anticipé n'est pas financé par un autre établissement de crédit. Malheureusement, les emprunteurs ne

sont pas toujours au courant de la modicité des frais de clôture, ce qui les dissuade, naturellement, de changer de banque. La clause prévoyant que les clients ne peuvent bénéficier de frais nuls lorsque le remboursement anticipé est financé par un autre établissement de crédit devrait être supprimée pour stimuler la concurrence bancaire. L'efficacité de la modicité des frais de clôture est par ailleurs sapée par l'absence de portabilité interbancaire des aides immobilières de l'État : l'emprunteur les perd s'il change de banque (GVH, 2009).

L'effet de ces réformes ne se fait pas encore sentir car l'application de la loi sur la transparence des taux d'intérêt a été différée à la demande des banques dans le cadre de l'accord de décembre 2011, afin d'alléger le fardeau des nombreux programmes de restructuration des dettes et de la taxe bancaire. Dans l'intervalle, cela signifie toutefois que les emprunteurs hongrois continuent de payer des taux bien plus élevés que leurs homologues des autres pays de la région, ce qui les dissuade de contracter de nouveaux prêts. À l'avenir, l'autorité hongroise de la concurrence devrait surveiller de près la mise en œuvre des nouvelles lois. Le rôle de cet organe indépendant devrait être renforcé par une dotation de ressources financières suffisante pour apprécier de manière régulière l'ampleur de la concurrence sur le marché des capitaux. Son enquête sur la concurrence dans le secteur bancaire, publiée en 2009, a été un succès et devrait se muer en exercice annuel.

### ***Une réglementation efficace des fonds de pension devrait stimuler l'épargne de long terme***

À la différence des banques qui ont des engagements à court terme, les fonds de pension jouissent de financements de long terme stables qui leur procurent sur les banques un avantage comparatif leur permettant de financer des investissements de longue haleine par le truchement des marchés obligataires et des marchés d'actions. Ils peuvent ainsi stimuler le développement des marchés financiers, mais aussi accroître l'épargne globale : leurs actifs ne sont pas liquides et la demande des ménages en matière d'actifs liquides doit être satisfaite par d'autres moyens. Le développement d'une épargne contractuelle de long terme implique également une baisse des taux d'intérêt longs, ce qui augmente encore la proportion de projets à longue échéance qu'il est possible de financer. Ces considérations théoriques sont corroborées par de solides éléments empiriques démontrant que la mise en place de fonds de pension par capitalisation, notamment à cotisations obligatoires, encourage le développement des marchés financiers en Europe centrale et orientale (Hryckiewicz, 2009). Quant aux adhérents, ils sont gagnants du fait de la diversification des sources de leurs prestations de retraite et du potentiel de rendement accru de leur épargne. Les retombées positives des fonds de pension sur l'économie sont volontiers reconnues par les pouvoirs publics, qui incitent souvent à investir dans ces fonds par le biais de crédits d'impôt (c'est le cas en Hongrie). À la lumière de ces éléments, la décision de supprimer le second pilier entièrement autofinancé du régime de retraite hongrois (voir le chapitre 1) pourrait avoir des conséquences négatives sur le développement des marchés financiers. Avant cette suppression, l'actif total des fonds de pension privés représentait 14 % du PIB ; il a depuis reculé à environ 4 %.

### ***Les rendements passés des fonds de pension ont été plutôt bas***

Sur la période 1998-2010, les fonds de pension obligatoires hongrois ont affiché un rendement réel annuel net moyen de 1.65 %, ce qui constitue un résultat très faible à l'échelle internationale (Tapia, 2008). Lorsqu'on les compare sur la même période aux

différentes performances de référence en Hongrie, les rendements des deniers investis dans des fonds de pension privés sont inférieurs à la croissance des salaires, à la progression de la Bourse ou au rendement des titres d'emprunt d'État (tableau 2.3). La performance des fonds de pension obligatoires a souffert d'une montée en puissance de leurs investissements boursiers en 2007, c'est-à-dire exactement au plus haut du marché. On peut aussi, pour analyser la performance des fonds de pension, regarder s'ils sont capables de battre le marché en s'aidant d'estimations *alpha* ou de ratios de Sharpe et Treynor. Les résultats de ces analyses pour la période 1998-2004 indiquent que les fonds de pension hongrois ont affiché des performances annuelles inférieures de 5 % à celles du marché (Bohl *et al.*, 2011). Le moindre rendement des fonds de pension privés obligatoires s'explique en partie par une politique d'investissement prudente, limitée pour l'essentiel aux obligations d'État hongroises (graphique 2.12). Une telle politique est courante dans les économies en transition et en développement, qui pâtissent de marchés de capitaux peu développés et d'une expérience limitée en matière d'investissements. Toutefois, les problèmes posés par le faible développement des marchés financiers nationaux auraient pu être surmontés par des investissements sur les marchés boursiers étrangers – démarche facilitée par le fait que de nombreux fonds sont la propriété d'investisseurs étrangers et que la réglementation autorise une stratégie de ce type. La diversification internationale devrait non seulement diminuer le risque des fonds de pension, mais aussi empêcher les bulles spéculatives locales qui peuvent se former autour de leurs avoirs si les marchés locaux ne sont pas en mesure d'absorber de gros investissements de manière efficiente.

Tableau 2.3. **Performances relatives des fonds de pension**

En pourcentage, 1998-2010

	Moyenne géométrique <sup>1</sup>
Rendement net des fonds de pension privés	
Obligatoires	1.65
Volontaires	1.13
Croissance de la Bourse (indice BUX)	1.71
Croissance des salaires	3.19
Rendement de référence des titres de la dette publique (à 3 mois)	2.17

1. Tous les taux de croissance sont exprimés en termes réels.

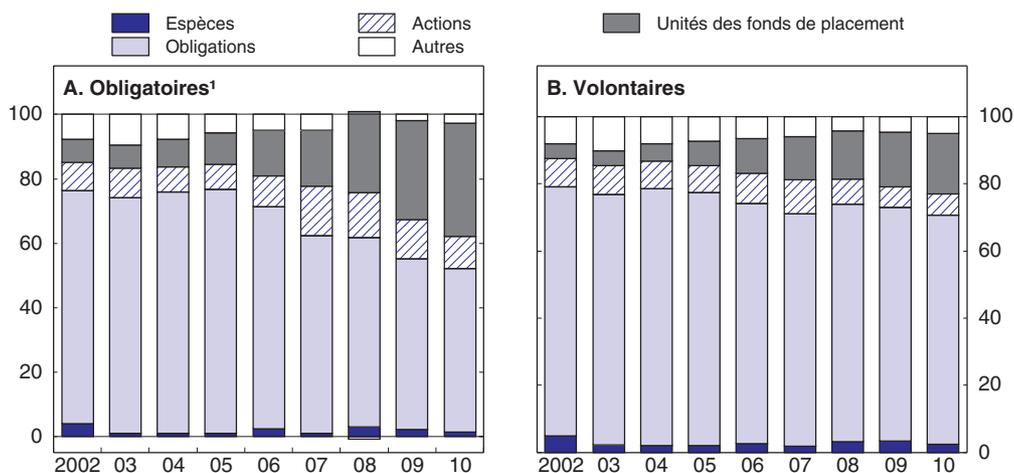
Source : Bourse de Budapest, Autorité hongroise de surveillance financière (PSZÁF), Hungarian Central Statistical Office et Magyar Nemzeti Bank.

### ***La structure des frais des fonds de pension doit gagner en transparence pour favoriser la concurrence***

Les fonds de pension hongrois sont des fonds à cotisations définies, ce qui signifie que le montant des frais administratifs et des frais de gestion des actifs peut dégrader le rendement des investissements. Les fonds de pension facturent des frais correspondant à une série de coûts de fonctionnement. La structure de ces frais est d'une complexité certaine car deux ratios différents sont en jeu. Les frais assis sur les cotisations sont importants au départ : leur rapport à l'actif total décroît au fil du temps puisque les avoirs du fonds augmentent. Les frais de gestion, eux, sont perçus en fonction des actifs accumulés et sont constants. Leur baisse progressive a plus d'incidence sur la valeur de la pension versée car elle influe chaque année sur l'actif total. De manière plus importante, les effets relatifs à long terme de ces frais sur les actifs dépendent des taux de rendement futurs et de la croissance des salaires, qui sont difficiles à prévoir.

Graphique 2.12. **Ventilation des portefeuilles des fonds de pension**

En pourcentage



1. Dans la catégorie « Autres », aux troisième et quatrième trimestres de 2008, à la date du bilan, le montant des engagements découlant d'opérations sur titres dépassait la valeur des autres titres.

Source : HFSA (2011), *Time series of sectors supervised by HFSA – Pension funds*, Hungarian Financial Supervisory Authority, septembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576149>

La complexité des frais gêne les comparaisons nationales et internationales de l'efficacité des fonds de pension. Afin de synthétiser les différents frais et commissions, on calcule habituellement un ratio de frais qui traduit le pourcentage de déperdition d'avoirs qu'entraînent les différents frais et commissions tout au long de leur accumulation (encadré 2.3). Ce taux dépend des hypothèses de croissance salariale et de rendement des investissements, qui doivent donc être identiques d'un pays à l'autre si l'on veut procéder à des comparaisons internationales. Sur la base d'une croissance nulle des salaires et d'un rendement de 5 %, les frais facturés par les fonds de pension hongrois réduisent la valeur de la pension de 22.6 %, un taux assez élevé par rapport à ce que l'on observe dans les pays de l'OCDE similaires (tableau 2.4). Une diminution de cette importance équivaut à des frais sur actifs de 1 % par an. Les fonds hongrois se caractérisent par des frais non seulement élevés, mais aussi très variables (de 0.5 % à 2.2 % des actifs), ce qui laisse soupçonner un marché peu concurrentiel. Les fonds de pension gérés par des banques semblent facturer des frais de gestion plus conséquents.

Il convient toutefois de noter le fait que la relative jeunesse des fonds de pension hongrois explique en partie le niveau élevé des frais qu'ils prélèvent. L'expérience internationale montre que les coûts de fonctionnement décroissent fortement dans les 10 ans qui suivent la création d'un fonds (Tapia et Yermo, 2008). Entre 2001 et 2010, le ratio de frais des fonds de pension obligatoires a reculé de 26 % à 19 %, tandis que celui des fonds volontaires passait de 22 % à 19 % (graphiques 2.13, partie A). Chose importante, si nous supposons que la croissance des salaires et le rendement des investissements sont égaux à leur moyenne historique pour la période 1989-2010, le ratio de frais est en 2010 de 15.5 % pour les deux types, obligatoire et volontaire, de fonds de pension (graphiques 2.13, partie B).

Encadré 2.3. **Ratio de frais**

Pour calculer le ratio de frais des fonds de pension, on calcule d'abord le solde total cumulé en présence de deux types de frais, prélevés d'une part sur les cotisations et d'autre part sur les actifs :

$$A(a_1, a_2) = c(1 - a_1)e^{(r-a_2)T} w_0 \frac{e^{(g+a_2-r)T} - 1}{g + a_2 - r}$$

où  $a_1$  sont les frais prélevés à proportion des cotisations,  $a_2$  les frais prélevés à proportion des actifs,  $c$  un taux de cotisation en proportion du revenu,  $r$  le rendement des investissements,  $g$  la croissance du revenu individuel,  $T$  le nombre d'années de cotisation et  $w_0$  le salaire initial.

On calcule ensuite le solde cumulé en l'absence de frais :

$$A(0,0) = ce^{rT} w_0 \frac{e^{(g-r)T} - 1}{g - r}$$

Le ratio de frais résultant est :

$$C = 1 - \frac{A(a_1, a_2)}{A(0,0)}$$

Élément important, il faut, pour calculer un ratio de frais, formuler des hypothèses de croissance des salaires et de rendement des investissements. Les variables relatives au salaire initial et au taux de cotisation n'ont pas d'impact sur le ratio de frais car elles sont absentes de la formule finale. La formule ci-dessus montre que hausse des salaires et ratio de frais ont une relation négative si les frais sont prélevés sur les actifs, et une relation positive s'ils sont prélevés sur les cotisations. Inversement, le rendement des investissements est positivement (négativement) corrélé avec le ratio de frais si les frais sont prélevés sur les cotisations (sur les actifs). Pour de plus amples renseignements sur les calculs et l'interprétation du ratio de frais, voir Whitehouse (2001)\*.

\* Whitehouse, E. (2001), « Administrative Charges for Funded Pensions: Comparison and Assessment of 13 Countries », *Private Pensions Systems: Administrative Costs and Reforms*, Private Pensions Series, n° 2, Éditions OCDE.

Tableau 2.4. **Ratios de frais et frais sur actifs équivalents**

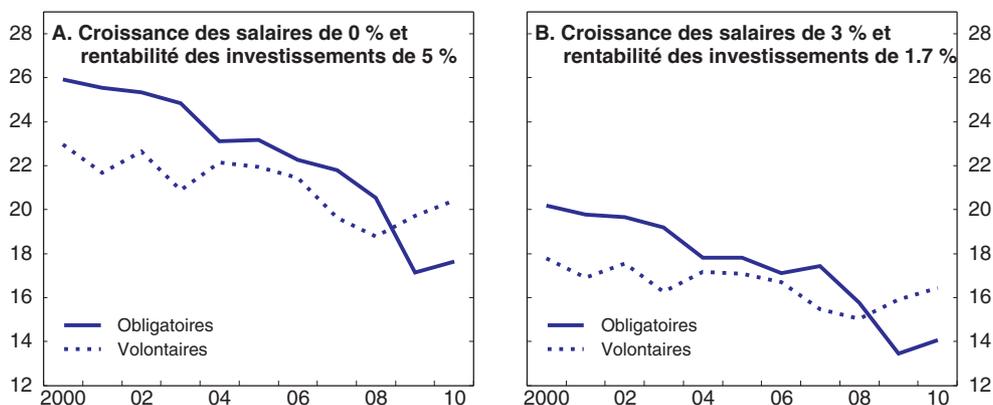
En pourcentage, 2001-07

	Année de création du fonds de pension	Ratio de frais moyen	Frais sur actifs équivalents			
			Moyen	Minimum	Maximum	Écart-type
<b>Hongrie</b>	<b>1998</b>	<b>22.6</b>	<b>1.0</b>	<b>0.5</b>	<b>2.2</b>	<b>0.6</b>
Chili	1981	14.6	0.6	0.6	0.7	0.0
Israël	1995	13.7	0.6	0.1	0.7	0.2
Mexique	1997	14.9	0.6	0.5	0.9	0.1
Pologne	1999	18.7	0.8	0.7	0.8	0.0
République tchèque	1994	38.1	1.9	0.8	2.8	0.6
Turquie	2003	45.9	2.5	2.0	3.6	0.4

Source : D. Gomez Hernandez et F. Stewart (2008), « Comparison of Costs and Fees in Countries with Private Defined Contribution Pension Systems », *IOPS Working Papers on Effective Pension Supervision*, n° 6, International Organisation of Pension Supervisors.

Graphique 2.13. **Ratios de frais des fonds de pension hongrois**

Avec différentes hypothèses de croissance des salaires et de rendement des investissements, en pourcentage



Source : Calculs de l'OCDE sur la base des données disponibles à HFSA (2011), *Time series of sectors supervised by HFSA – Pension funds*, Hungarian Financial Supervisory Authority, septembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576168>

En général, des charges d'exploitation élevées vont de pair avec une faible concurrence. En 2009, le marché hongrois des pensions comptait 20 fonds de pension obligatoires et 68 fonds volontaires, c'est-à-dire un nombre assez élevé de fonds pour une telle économie (Gomez Hernandez et Stewart, 2008). Malgré cela, le marché des fonds de pension obligatoires était assez concentré (le taux de concentration – CR – des trois plus grands fonds s'élevait à 63 %, et l'indice Herfindahl à 0.18), tandis que la structure du marché des fonds volontaires était moins concentrée (CR = 39 et HHI = 0.08). Des études antérieures n'ont pas montré de relation directe entre le nombre d'intervenants dans le domaine des pensions et le niveau des frais. Au lieu de stimuler la concurrence, une multiplicité d'intervenants semble empêcher les fonds de réaliser des économies d'échelle sur les marchés de petite taille. Les économies d'échelle au niveau national peuvent aussi faire baisser les coûts et dépendent du solde accumulé des fonds de pension, lequel est fonction de la taille de la population, du salaire moyen et du taux de cotisation. Ces éléments expliquent pour l'essentiel le niveau relativement élevé des frais que supportent les régimes volontaires ayant des taux de cotisation faibles, ainsi que leurs éventuelles difficultés à réaliser des économies d'échelle (Gomez Hernandez et Stewart, 2008).

#### **Renforcer la transparence peut permettre d'abaisser les coûts d'exploitation**

La concurrence peut être renforcée par la possibilité pour les adhérents des fonds de pension de transférer sans frais l'épargne qu'ils ont accumulée vers des fonds plus efficaces. Les droits de sortie étant interdits, cette possibilité existe en Hongrie, et devrait en théorie s'imposer au marché et abaisser les coûts. Il semble pourtant que les adhérents soient peu sensibles au niveau élevé des frais et, au contraire, que les transferts dans un autre fonds de pension se fassent plutôt sous la pression des opérations et réseaux de commercialisation. L'éducation économique limitée des adhérents, qui ne leur permet pas d'appréhender clairement la structure des frais, explique aisément un tel comportement illogique (Tapia et Yermo, 2008). En outre, l'existence de deux catégories de frais, assis de manière distincte sur les cotisations et

sur les actifs, rend la comparaison des frais pratiquement impossible pour le profane. Il faut donc davantage de transparence.

Aujourd'hui, la PSZÁF publie sur son site Internet des informations sur le rendement net de chaque fonds de pension, ainsi que sur le montant total des frais et commissions, exprimé en pourcentage de l'actif total. Compte tenu de la complexité de la structure des frais, ce dernier ratio est trompeur et devrait être complété par des informations sur les ratios de frais. Ceux-ci dépendant des hypothèses de croissance salariale et de rendement des investissements, leur présentation doit envisager plusieurs scénarios. Les adhérents seraient ainsi en mesure de choisir le fonds adéquat en fonction de leurs propres attentes d'évolution salariale et du niveau de risque des portefeuilles. De telles informations pouvant devenir très complexes, il faudra en dernier recours simplifier la structure de frais en optant pour des frais assis soit sur les actifs, soit sur les cotisations. Une telle évolution améliorerait grandement les possibilités de comparaison des frais ; différents pays au marché concurrentiel dans le domaine des fonds de pension, comme le Chili et la Suède, ont opté pour un seul type de frais.

***Il convient de supprimer la réglementation qui introduit une discrimination entre les fonds obligatoires et les fonds volontaires***

Une autre façon d'inciter les fonds de pension à diminuer leurs frais consiste à plafonner par voie réglementaire le montant des frais et commissions qu'ils peuvent facturer aux adhérents. De fait, certains pays affichant les frais les plus bas, comme la Suède et Israël, ont obtenu ce résultat en partie grâce à différentes mesures de limitation des frais (Tapia et Yermo, 2008). Le choix de la limite est crucial car il doit permettre aux fonds de pension de couvrir leurs charges d'exploitation. Il doit donc découler d'une analyse judicieuse portant notamment sur la dispersion des coûts d'exploitation sur le marché. Une limite basse dissuade implicitement les fonds de gérer leurs actifs de manière active, ce qui peut s'avérer une bonne chose car les éléments concrets dont on dispose montrent que les investisseurs institutionnels sont très peu nombreux à faire mieux que le marché.

Le choix de la limite est crucial dans le contexte hongrois. La suppression du second pilier a provoqué une fragmentation du marché, sur lequel les fonds de pension volontaires et les fonds de pension obligatoires très diminués (10 % seulement de leurs actifs n'ont pas été transférés au premier pilier) assument désormais presque les mêmes fonctions tout en restant soumis à des exigences réglementaires différentes. La plus importante de ces différences concerne le plafond de frais. Pour les fonds volontaires, il est de 0.8 % pour les frais de gestion des actifs, et de 6 à 10 % (selon l'ampleur des cotisations) pour les frais de cotisation. Face à cela, les fonds obligatoires sont actuellement soumis à des limites beaucoup plus strictes : 0.9 % des actifs et 0.2 % des cotisations, ce qui ne leur permet pas de couvrir leurs charges administratives et menace leur solvabilité. Un tel niveau de frais équivaut à un ratio de frais de 6 %, qui n'est pas atteint même dans les pays aux fonds de pension les plus efficaces. Pour rétablir l'équité sur le marché, il conviendrait de supprimer cette réglementation discriminatoire : les autorités devraient soit abandonner le plafonnement des frais, soit fixer les limites avec plus de soin et les appliquer uniformément aux deux types de fonds.

## La réglementation et la surveillance financières doivent prendre en compte les risques systémiques

### ***La réglementation macroprudentielle doit être adaptée aux cycles locaux du crédit***

On débat peu en Hongrie de la réglementation macroprudentielle qui serait adaptée aux conditions du pays. Le seul instrument macroprudentiel à la disposition de la PSZÁF est la possibilité d'interdire pendant 90 jours les activités menaçant la stabilité financière. Cette mesure n'est utilisable que dans des situations extrêmes, et ne permet donc pas d'éviter l'accumulation de risques financiers. L'une des explications du peu d'attention porté à la question de la réglementation macroprudentielle est l'absence de mandat clair en matière de stabilité financière. Jusqu'à une date récente, la responsabilité de la politique macroprudentielle était très cloisonnée en Hongrie, se répartissant entre le ministère de l'Économie nationale, la MNB et la PSZÁF, sans mécanisme clair assurant que les alertes ou les recommandations concernant les risques macroprudentiels se traduisent dans les faits par une action des pouvoirs publics.

Une nouvelle loi cardinale (dont la modification nécessite une majorité des deux tiers) relative à la banque centrale, adoptée le 30 décembre 2011, confie à la MNB une mission de réglementation prudentielle qu'elle est habilitée à exercer avec les instruments de son choix. C'est une initiative bienvenue car elle instaure un cadre juridique plus transparent et efficace pour la répartition des responsabilités, et la MNB semble posséder l'expertise nécessaire pour assumer cette nouvelle fonction (voir ci-après). Le rôle de surveillance microprudentielle de la PSZÁF a également été renforcé par des pouvoirs de réglementation. Toutefois, le ministère de l'Économie nationale conserve en parallèle le droit d'édicter des réglementations, y compris concernant les outils macroprudentiels. Or, s'il est nécessaire que les responsabilités soient clairement réparties pour que chaque organisme soit comptable de son action, il faut aussi que tous coopèrent entre eux de façon efficace pour que la panoplie des instruments macroprudentiels soit utilisée à bon escient (de Larosière *et al.*, 2009). On ne sait pas encore comment le nouveau système fonctionnera dans la pratique, et c'est pour cela que le Conseil de stabilité financière, qui réunit le gouverneur de la MNB, le président de la PSZÁF et le ministre des Finances, devrait s'attacher à coordonner le mieux possible les travaux de ces trois institutions.

Cet accord tripartite est important dans le contexte institutionnel hongrois. La MNB a pour mission d'assurer la stabilité financière, elle joue le rôle de prêteur en dernier ressort et mène une politique monétaire qui se transmet par le canal du crédit bancaire et des capitaux. La PSZÁF devrait être consultée car elle est chargée de la surveillance macroprudentielle et dispose en interne des meilleures compétences pour analyser la solvabilité des différentes banques. En tant qu'entité chargée de prendre la décision ultime de sauver les banques défailtantes avec l'argent des contribuables, le ministère de l'Économie nationale devrait lui aussi intervenir. Comme dans d'autres pays de l'OCDE disposant d'accords tripartites, la principale fonction du Conseil de stabilité financière n'est pas de prendre des décisions, mais d'analyser et de coordonner, et, le cas échéant, d'émettre des avertissements. À cet égard, on peut dire qu'il a échoué ces derniers mois dans sa mission de communication, car de nombreuses mesures susceptibles de mettre la stabilité financière en péril ont été adoptées sans consultation appropriée de la MNB et de la PSZÁF. Le fait que ces consultations ne soient pas obligatoires lorsque des projets de lois sont soumis au Parlement à titre individuel par ses propres membres (comme cela s'est

passé avec la loi sur le remboursement anticipé des prêts en devises à un taux de change préférentiel) est à l'évidence un problème dont il faudrait s'occuper rapidement.

Confier à la banque centrale la mission de la surveillance macroprudentielle est une idée conforme au consensus qui se fait jour parmi les économistes. La MNB mène déjà des analyses macroéconomiques et s'intéresse à la stabilité du secteur financier, indispensable à la transmission de la politique monétaire. De surcroît, la conduite de la politique macroprudentielle nécessite le même degré d'autonomie par rapport aux pressions politiques et aux intérêts catégoriels que celle de la politique monétaire. L'indépendance de la politique macroprudentielle est indispensable car un électoralisme de court terme peut détourner l'action publique des intérêts de la collectivité à long terme – sans compter que la complexité technique des questions en jeu incite à déléguer la prise de décisions à des experts (BRI, 2011). Dans son *Rapport sur la stabilité financière*, la MNB analyse déjà de manière assez exhaustive les risques systémiques ; elle possède également une expérience de la simulation de crises macroéconomiques et a commencé à recueillir des données sur les questions de stabilité financière. Elle ne s'est pas trompée en décrivant le crédit en devises, longtemps avant la survenue de la crise, comme le risque premier d'instabilité financière, même si ce constat n'a été suivi d'aucune mesure effective. Cela étant, ses analyses macroprudentielles doivent être renforcées par la définition d'indicateurs des risques systémiques et par la création de modèles d'alerte précoce et de diffusion des crises. Il convient d'améliorer les dispositifs de simulation de crises macroéconomiques afin de tester la résistance du secteur bancaire aux différents types de risques nés par exemple de l'évolution du crédit, des taux d'intérêt, des taux de change, des prix des actifs et des liquidités.

Les analyses macroprudentielles n'ont toutefois de sens réel que si elles peuvent d'une manière ou d'une autre influencer sur la réglementation et la surveillance des banques. Prenons, pour illustrer l'urgence de cette question, les résultats des tests de résistance publiés par la MNB dans son *Rapport de stabilité* de novembre 2011, qui ont mis au jour de nouveaux besoins de capital des banques hongroises. Laisser cette alerte sans réponse sape la stabilité du système financier. La nouvelle loi relative à la banque centrale qui attribue à la MNB non seulement la responsabilité mais aussi les instruments de la stabilité macroprudentielle constitue donc une évolution positive. Désormais, la MNB est habilitée à prendre des décrets ayant force obligatoire dans les domaines suivants : mesures visant à prévenir une distribution excessive de crédit ; ratios de liquidité requis pour empêcher l'accumulation de risques de liquidité à caractère systémique ; planification, architecture et fonctionnement des réserves de fonds propres anticycliques ; exigences supplémentaires de fonds propres applicables aux établissements d'importance systémique. Il importe toutefois qu'il n'y ait pas d'interférence entre la réglementation macroprudentielle et la conduite de la politique monétaire. Malheureusement, la nouvelle loi ne garantit pas de dichotomie décisionnelle entre politique monétaire et stabilité financière au sein de la banque centrale. La MNB devra donc s'attacher tout particulièrement à fixer ses priorités de manière transparente et à expliquer le cas échéant dans ses rapports les arbitrages auxquels elle a dû procéder.

Si la surveillance de la stabilité financière exige le même niveau d'indépendance institutionnelle que la conduite de la politiques monétaire, plusieurs amendements apportés à la loi sur la banque centrale ont de quoi inquiéter. Ainsi, une nouvelle procédure

de sélection des membres extérieurs du Conseil de politique monétaire (CPM) par une commission parlementaire a été mise en place et quatre nouveaux membres ont été désignés de cette façon au début de 2011. D'autres modifications soumises à un vote à la majorité des deux tiers ont été apportées à la fin de 2011. Le pouvoir du gouverneur de la banque centrale de nommer ses deux sous-gouverneurs, également membres du CPM, a été supprimé et transféré au Premier ministre, tandis que le nombre maximum de membres du CPM a été porté de sept à neuf et celui des sous-gouverneurs de deux à trois. Même si de telles procédures de nomination existent dans de nombreux pays de l'OCDE, elles dérogent clairement aux meilleures pratiques (Cukierman *et al.*, 1992 ; Parlement européen, 2006). Adoptées sur fond de critiques fréquentes adressées par le gouvernement à l'encontre des décisions de la banque centrale et de son gouverneur, ainsi que de multiples révisions antérieures de la législation (qui ont fortement réduit la rémunération du gouverneur et de ses sous-gouverneurs), ces modifications pourraient menacer l'indépendance de la banque centrale. La Banque centrale et la Commission européennes ont exprimé de sérieuses préoccupations à propos de l'indépendance de la banque centrale à diverses occasions. Il est absolument indispensable de garantir cette indépendance. Les autorités se sont dites prêtes à résoudre ces problèmes. En outre, une disposition provisoire de la nouvelle constitution autorise la fusion de la banque centrale avec l'autorité hongroise de surveillance financière (PSZÁF) pour former un nouvel organisme. Bien que le gouvernement ait indiqué que cette fusion n'aurait pas lieu avant le terme du mandat du gouverneur actuel, le fait que le gouverneur de la banque centrale devienne directeur adjoint de la nouvelle institution est incompatible avec les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et avec les statuts du Système européen de banques centrales.

Il faudrait aussi renforcer l'indépendance financière de la PSZÁF et la doter de ressources suffisantes pour remplir sa mission. Un budget étoffé lui permettrait de mieux rémunérer ses salariés, ce qui est indispensable pour retenir les experts les plus compétents et améliorer la qualité de la surveillance, mais aussi essentiel pour limiter le détournement de la réglementation par les institutions financières réglementées. La PSZÁF est financée par des redevances et d'autres revenus tirés de ses activités de surveillance qui garantissent son indépendance par rapport au budget de l'État. C'est une bonne chose, mais ce financement, tributaire du volume d'activité des établissements financiers, s'est amenuisé de près de 20 % pendant la crise, au moment précis où l'autorité de surveillance avait urgemment besoin de ressources supplémentaires. À cet égard, les dispositions passées et présentes de la législation relative à la PSZÁF qui autorisent cette institution à constituer des réserves pouvant atteindre 15 % de ses recettes annuelles effectives devraient être appliquées.

### **Il convient de traiter le problème de l'asymétrie de réglementation entre pays hôte et pays d'origine**

Dans le sillage de la crise, la coopération entre autorités de réglementation nationales et étrangères s'est renforcée grâce à la création de collèges de surveillance. Une telle coopération est essentielle si l'on veut appliquer la réglementation prudentielle, partager les informations relatives aux prêts transnationaux, contenir les risques de contagion et préparer les restructurations bancaires. Fréquemment, les autorités hongroises déclarent s'appuyer sur des lignes directrices communautaires en cours d'élaboration. L'harmonisation internationale a certes son importance, mais pas davantage que n'en ont

les particularités locales, notamment le fait que les grandes institutions financières d'importance systémique appartiennent à des investisseurs étrangers et la nécessité qui en résulte d'une étroite coopération entre pays d'accueil et pays d'origine en matière de réglementation et de surveillance. Il est dommage, par exemple, que les discussions sur les banques relais, auxquelles pourraient être transférés les avoirs et engagements des banques en difficulté, se soient interrompues. Une telle solution renforcerait la discipline de marché en contraignant les banques non solvables à la faillite, mais assurerait la continuité des opérations bancaires essentielles des banques d'importance systémique.

La surveillance des filiales étrangères peut dans les faits pâtir de la facilité avec laquelle les groupes financiers multinationaux pourraient échapper aux contrôles réglementaires. Face à une réglementation plus stricte en Hongrie, les banques étrangères seraient bien placées pour accorder directement à leurs filiales des prêts transnationaux qui seraient enregistrés au bilan de la maison mère et contourneraient ainsi la réglementation et la surveillance du pays d'accueil. S'il n'y a là aucun problème du point de vue de la régulation microprudentielle des banques prises isolément, ces prêts transnationaux peuvent contribuer aux déséquilibres et menacer la stabilité financière du pays hôte, sans que celui-ci soit en mesure de leur imposer une réglementation macroprudentielle (Pistor, 2010). Pour éviter de tels arbitrages, les autorités nationales et étrangères devraient collecter et échanger des données détaillées sur les prêts transnationaux. En outre, leurs agences d'évaluation du crédit devraient mettre en commun les renseignements dont elles disposent sur les incidents de paiement, étant donné l'importance de ces informations pour le développement de l'intermédiation financière.

La mise en place des normes Bâle II et III, qui permettent aux banques d'utiliser leurs propres modèles empiriques de gestion des risques pour calculer le capital requis eu égard au risque de crédit, est un autre exemple d'asymétrie des réglementations nationales et étrangères. Dans le cas des banques internationales, de tels modèles devraient être soumis à l'évaluation et à l'approbation des autorités nationales et étrangères de réglementation, et la PSZÁF serait associée à ces décisions par le biais de sa participation aux collèges de surveillance. Selon la législation de l'UE, l'application d'un modèle de notation interne peut différer dans chaque entité d'un groupe financier international ; les autorités hongroises devraient davantage insister sur l'idée de réserver un traitement particulier aux filiales étrangères établies en Hongrie. Compte tenu de la durée de conservation plus courte des renseignements relatifs au risque de crédit, de la moindre qualité des données et des ruptures structurelles, les banques devraient utiliser ces modèles avec plus de prudence en Hongrie que dans les pays développés dont elles sont originaires, tels l'Allemagne, l'Autriche ou l'Italie. Élément important, l'existence d'un registre des crédits exhaustif et remontant loin dans le temps pourrait aider les autorités à calibrer les probabilités de défaut de paiement pour le marché hongrois.

#### Encadré 2.4. **Recommandations d'action pour assurer la stabilité et l'efficacité financières**

##### **Faciliter le désendettement des ménages tout en évitant un rationnement du crédit**

- Afin d'éviter les problèmes d'aléa moral, cibler les programmes de restructuration de l'endettement sur les emprunteurs présentant un taux de remboursement élevé par rapport à leurs revenus et/ou un patrimoine négatif.
- Éviter le laxisme en matière de réglementation et faire en sorte que les prêts qui ont été restructurés (même sans incident de paiement préalable) donnent lieu à de nouvelles provisions reflétant le risque de pertes futures.
- Remplacer en 2013 la taxe exceptionnelle sur les banques par une taxe entraînant moins de distorsions, et assurer le cas échéant la recapitalisation rapide des banques en leur recommandant de ne pas distribuer leurs bénéfices et de lever de nouveaux fonds propres de qualité.

##### **Améliorer l'efficacité de l'intermédiation financière**

- Pour renforcer l'effet disciplinant de la mise en commun des informations sur les prêts, établir un registre exhaustif des crédits, sans possibilité de dérogation. Étendre à 10 ans la durée de conservation des données pour les emprunteurs défaillants et à 3 ans pour les emprunteurs défaillants ayant remboursé leur prêt. Autoriser la PSZÁF et la MNB à stocker ces informations pendant plus longtemps à des fins de surveillance. Pour stimuler la concurrence entre banques, supprimer la clause prévoyant que les clients ne peuvent bénéficier de la gratuité des frais lorsque le remboursement anticipé d'un prêt est financé par un autre établissement de crédit.
- Pour éviter la modification unilatérale des prêts et réduire les frais d'emprunt, appliquer à tous les prêts des règles transparentes de fixation des taux d'intérêt fixes ou révisables.
- Éliminer les discriminations d'ordre réglementaire entre fonds de pension obligatoires et volontaires.
- Veiller à ce que les adhérents des fonds de pension soient informés non seulement du rendement du fonds, mais aussi des frais et commissions. Calculer des ratios de frais en fonction de différents scénarios de croissance salariale et de rendement des investissements, et les faire publier par la PSZÁF. À terme, envisager une simplification de la structure des frais et ne conserver qu'un prélèvement assis soit sur les actifs, soit sur les cotisations.

##### **Améliorer les conditions-cadres de la stabilité financière**

- Garantir l'indépendance effective de la banque centrale.
- Renforcer l'indépendance financière de la PSZÁF en relevant le niveau des redevances de surveillance et éventuellement en lui permettant de constituer un fonds de réserve.
- Renforcer la coopération entre les autorités nationales et étrangères dont relèvent les banques étrangères, afin d'améliorer l'application de la réglementation prudentielle, de mutualiser les informations relatives aux prêts transnationaux et aux emprunteurs défaillants, de contenir les risques de contagion et de préparer les restructurations bancaires.

## Bibliographie

- Bohl, M.T., J. Lischewski et S. Voronkova (2011), « Pension Funds' Performance in Strongly Regulated Industries in Central Europe: Evidence from Poland and Hungary », *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 47, n° 0.
- BRI (Banque des règlements internationaux) (2011), « Central Bank Governance and Financial Stability: A report by a Study Group », BRI, mai.
- Brown, M., T. Jappelli et M. Pagano (2009), « Information Sharing and Credit: Firm-Level Evidence from Transition Countries », *Journal of Financial Intermediation*, vol. 18, n° 2.
- Brown, M., S. Ongena, A. Popov et P. Yeşin (2011), « Who Needs Credit and Who Gets Credit in Eastern Europe? », *Economic Policy*, vol. 26, n° 65, CEPR, CES, MSH.
- CERS (Comité européen du risque systémique) (2011), « Recommandation du Comité européen du risque systémique du 21 septembre 2011 concernant les prêts en devises », CERS/2011/1, CERS, Système européen de surveillance financière, octobre.
- Claessens, S. et L. Laeven (2004), « What Drives Bank Competition? Some International Evidence », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 36, n° 3.
- Commission européenne (2010), « Financial Sector Taxation », *Taxation Papers*, Commission européenne.
- Cukierman, A., S. Webb et B. Neyapti (1992), « Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes », *World Bank Economic Review*, vol. 6, n° 3, Banque mondiale.
- FMI (Fonds monétaire international) (2010), « Une contribution juste et substantielle – Taxation du secteur financier, Rapport d'étape pour le G20 », FMI, juin.
- Gomez Hernandez, D. et F. Stewart (2008), « Comparison of Costs and Fees in Countries with Private Defined Contribution Pension Systems », *Working Paper*, n° 6, International Organisation of Pension Supervisors.
- GVH (Gazdasági Versenyhivatal) (2009), « Executive Summary of the Report on the Inquiry into Retail Banking (Examining the Possibilities of Bank Switching) », Autorité hongroise de la concurrence, février.
- Hryckiewicz, A. (2009), « Pension Reform, Institutional Investors' Growth and Stock Market Development in the Developing Countries: Does it Function? », *Working Papers*, n° 67, Banque nationale de Pologne.
- Larosière, J. de et al. (2009), « The High-level Group on Financial Supervision in the EU (Rapport de Larosière) », Commission européenne.
- MNB (Magyar Nemzeti Bank) (2011), *Financial Stability Report*, MNB, avril.
- Molnar, 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.
- Molnár, M. et D. Holló (2011), « How Efficient are Banks in Hungary? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 848, Éditions OCDE.
- Panzar, J.C. et J.N. Rosse (1987), « Testing for "Monopoly" Equilibrium », *The Journal of Industrial Economics*, vol. 35, n° 4.
- Parlement européen (2006), « Appointment Procedures in Monetary Policy-Making Bodies », *Briefing Note*, DG Politiques internes de l'Union, Parlement européen.
- Pistor, K. (2010), « Host's Dilemma: Rethinking EU Banking Regulation in Light of the Global Crisis », *Finance Working Paper*, n° 286/2010, European Corporate Governance Institute.
- Polgár, E.K. et A. Zdzienicka (2010), « The Effectiveness of Policy Measures to Control Credit Growth in Emerging Europe », document non publié.
- Rothmund, M. et M. Gerhardt (2011), « The European Credit Information Landscape: An Analysis of a Survey of Credit Bureaus in Europe », *ECRI Research Report*, n° 11, European Credit Research Institute.
- Sóvágó, S. (2011), « Identifying Supply and Demand in the Hungarian Corporate Loan Market », *MNB Occasional Papers*, n° 94, Magyar Nemzeti Bank.
- Tapia, W. (2008), « Comparing Aggregate Investment Returns in Privately Managed Pension Funds: An Initial Assessment », *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, n° 21, Éditions OCDE.

Tapia, W. et J. Yermo (2008), « Fees in Individual Account Pension Systems: A Cross-Country Comparison », *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, n° 27, Éditions OCDE.

Trucharte Artigas, C. (2004), « A Review of Credit Registers and their Use for Basel II », *FSI Award 2004 Winning Paper*, Financial Stability Institute, Banque des règlements internationaux.

## ANNEXE 2.A1

## *Déterminants de la marge d'intérêt nette en Hongrie et dans le groupe des pays comparables de l'OCDE situés en Europe centrale et orientale*

L'équation ci-après a été estimée (avec des paramètres, tous significatifs au seuil de 5 %, ayant une valeur présentée sur la ligne du dessous) dans le but de calculer l'impact de différents déterminants sur la marge d'intérêt nette (NIM) :

$$NIM_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Cap_{it-1} + \alpha_2 LLP_{it-1} + \alpha_3 Costs_{it-1} + \alpha_4 L_{it-1} + \alpha_5 Int_{it-1} + \alpha_6 GDP_{it-1} + \alpha_7 Inf_{it-1} + \alpha_8 Tax_{it-1} + \varepsilon_{it}$$

(0.05)      (0.07)      (0.16)      (0.03)      (0.08)      (0.06)      (0.05)      (0.48)

où  $Cap_{it}$  est le ratio fonds propres/actif total, soit l'inverse d'un ratio d'endettement ;

$LLP_{it}$  un ratio provisions pour pertes sur prêts/total des prêts qui indique le risque de crédit ;

$Costs_{it}$  un ratio charges d'exploitation/actif total ;

$L_{it}$  un indice Lerner ;

$Int_{it}$  un taux d'intérêt du marché monétaire ;

$GDP_{it}$  la croissance du PIB ;

$Inf_{it}$  l'inflation des prix à la consommation ;

$Tax_{it}$  le ratio impôts/actif total.

Le modèle est estimé par une technique à effets aléatoires appliquée à un échantillon de 125 banques des pays de l'OCDE d'Europe centrale et orientale (Hongrie, République tchèque, Estonie, Pologne, République slovaque et Slovénie) sur la période 1996-2009. Les données sont tirées de la *Base de données Bankscope* qui fournit des informations sur les bilans et les déclarations d'impôt des banques.

Les résultats indiquent que les banques les mieux capitalisées transmettent le coût de leur capital à leur clientèle. Les surcroûts de risques des portefeuilles de prêts et d'inefficience sont eux aussi compensés par des marges supérieures. Les banques dotées d'un pouvoir de marché réussissent soit à placer des prêts à de meilleurs taux pour elles, soit à moins rémunérer les dépôts. Quant à l'environnement macroéconomique, la croissance économique engendre de meilleures marges car elle facilite le remboursement par les emprunteurs, tandis qu'une inflation et un taux du marché monétaire plus élevés génèrent des écarts supérieurs. Un point de pourcentage reste inexpliqué par l'environnement macroéconomique et les états financiers des banques. Les autres facteurs dont le modèle ne peut tenir compte sont la composition des portefeuilles (devises, échéance, types d'emprunteurs), le coût de la réglementation, les prix de transfert, l'incertitude, etc.



## Chapitre 3

# Lutter contre l'exclusion sur le marché du travail

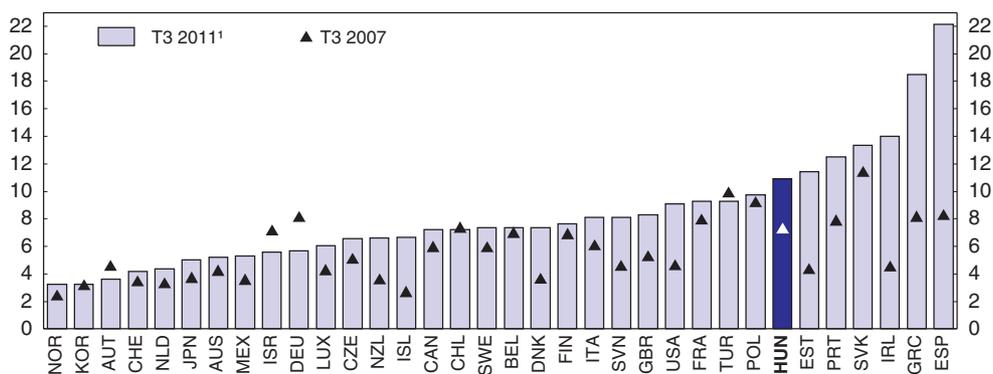
L'une des priorités immédiates des pouvoirs publics consiste à faire reculer rapidement le chômage afin de limiter les problèmes sociaux et de réduire les risques d'une montée du chômage structurel. Pour y parvenir, il est indispensable d'adopter des politiques du marché du travail plus actives, capables de soutenir la demande de main-d'œuvre. Le programme de travaux publics doit rester temporaire et être davantage axé sur la formation, tandis que le salaire minimum ne doit pas être de nouveau revu à la hausse. Des réformes structurelles fondamentales sont nécessaires à moyen terme pour que le taux d'activité de la Hongrie ne figure plus parmi les plus bas de la zone OCDE. Il s'agit d'un enjeu majeur dans le contexte du vieillissement rapide de la population. Les pouvoirs publics ont commencé à restructurer le système d'impôts et de prestations afin d'augmenter les incitations au travail et l'offre de main-d'œuvre. Néanmoins, ils devront consentir des efforts supplémentaires pour veiller à ce que le marché du travail ne laisse personne de côté. En effet, plusieurs catégories de population sont fortement sous-représentées sur le marché du travail, comme les travailleurs faiblement qualifiés, les jeunes, les seniors, les femmes en âge de procréer, les handicapés et les Roms. Des mesures structurelles s'imposent pour développer l'emploi à temps partiel et d'autres formes d'emploi flexibles, réformer les politiques familiales, faciliter l'insertion professionnelle des handicapés, adapter le système éducatif aux besoins du marché du travail, accroître le niveau de qualifications et de compétences à tous les âges, renforcer les incitations à la poursuite de l'activité à un âge avancé et lutter contre la discrimination à l'égard des Roms.

## Le marché du travail a été durement touché par la crise économique et ses retombées

### Jusqu'à présent, la croissance n'a que faiblement contribué à la création d'emplois

Le marché du travail a été durement touché par la crise mondiale et, jusqu'à présent, la reprise économique n'a permis qu'un faible recul du chômage, qui dépasse 10 %. L'économie ayant récemment amorcé une récession en W, le chômage devrait rester orienté à la hausse (voir Évaluation et recommandations, tableau 1). Entre le troisième trimestre 2007 et le troisième trimestre 2011, le taux de chômage total a augmenté de 3.5 points de pourcentage, pour avoisiner 11 % (graphique 3.1). Ce sont les jeunes et les travailleurs d'âge très actif peu à moyennement qualifiés dans la construction et le secteur manufacturier qui ont été les premières victimes, alors que l'emploi des travailleurs âgés a augmenté (graphique 3.2). Le total des heures travaillées a diminué de manière moins prononcée que le PIB, ce qui s'est traduit par une contraction de la productivité horaire alors que le choc de production était en partie absorbé par la rétention des effectifs (de Serres *et al.*, 2012). Lorsque la crise a éclaté, la diminution du total des heures travaillées était le fruit non seulement d'une contraction de l'emploi mais aussi d'une chute équivalente du nombre moyen d'heures travaillées par personne.

Graphique 3.1. Le taux de chômage augmente depuis le début de la crise  
En pourcentage



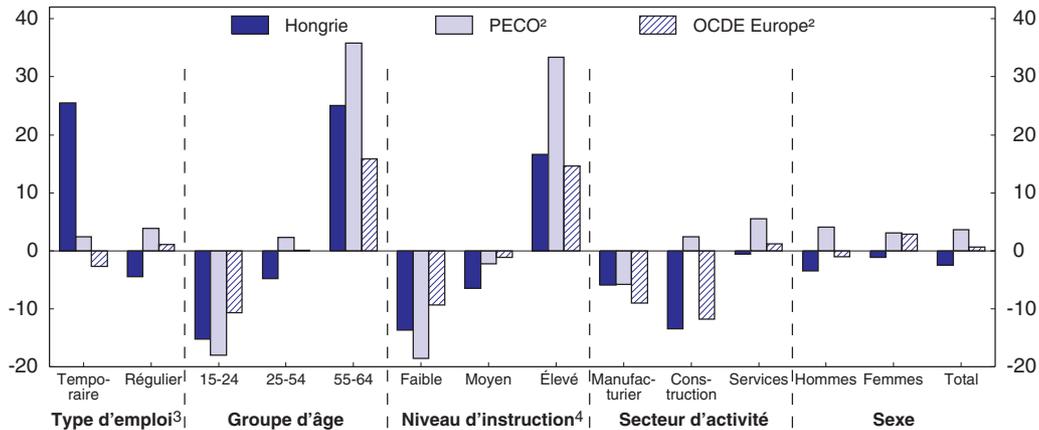
1. T2 2011 pour l'Irlande et T4 2010 pour le Japon.

Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), janvier.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932576187>

Diverses mesures et des ajustements de salaire ont permis de compenser en partie l'impact initial de la crise sur le marché du travail. En 2009, l'ajustement du nombre d'heures travaillées a été privilégié au moyen des dispositifs de chômage partiel (Hijzen et Venn, 2011 ; OCDE, 2010a). La flexibilité à la baisse des salaires horaires réels, qui ont accusé une contraction plus importante que celle de la productivité horaire de la

## Graphique 3.2. Effets de la récession selon les différentes catégories de travailleurs

Évolution de l'emploi en pourcentage, de T3 2007 à T3 2011<sup>1</sup>, 15-64 ans

1. T3 2008 à T3 2011 par secteur d'activité à la suite des modifications apportées à la nomenclature NACE rév. 2 en 2008.
2. Moyennes pondérées. Le sigle PECO fait référence aux pays d'Europe centrale et orientale suivants : République tchèque, Pologne et République slovaque. OCDE Europe englobe tous les pays européens de l'OCDE (hors Turquie par secteur d'activité).
3. « Régulier » correspond à la différence entre les travailleurs temporaires et l'emploi total.
4. Sur la base de la Classification internationale type de l'enseignement (CITE 97) : « niveau bas » fait référence aux niveaux 0 à 2 de la classification (préprimaire, primaire et premier cycle du secondaire) ; « niveau moyen » fait référence au deuxième cycle du secondaire, enseignement postsecondaire non supérieur inclus (niveaux 3-4) ; et « niveau élevé » fait référence à l'enseignement supérieur, programmes de recherche de haut niveau inclus (niveaux 5-6).

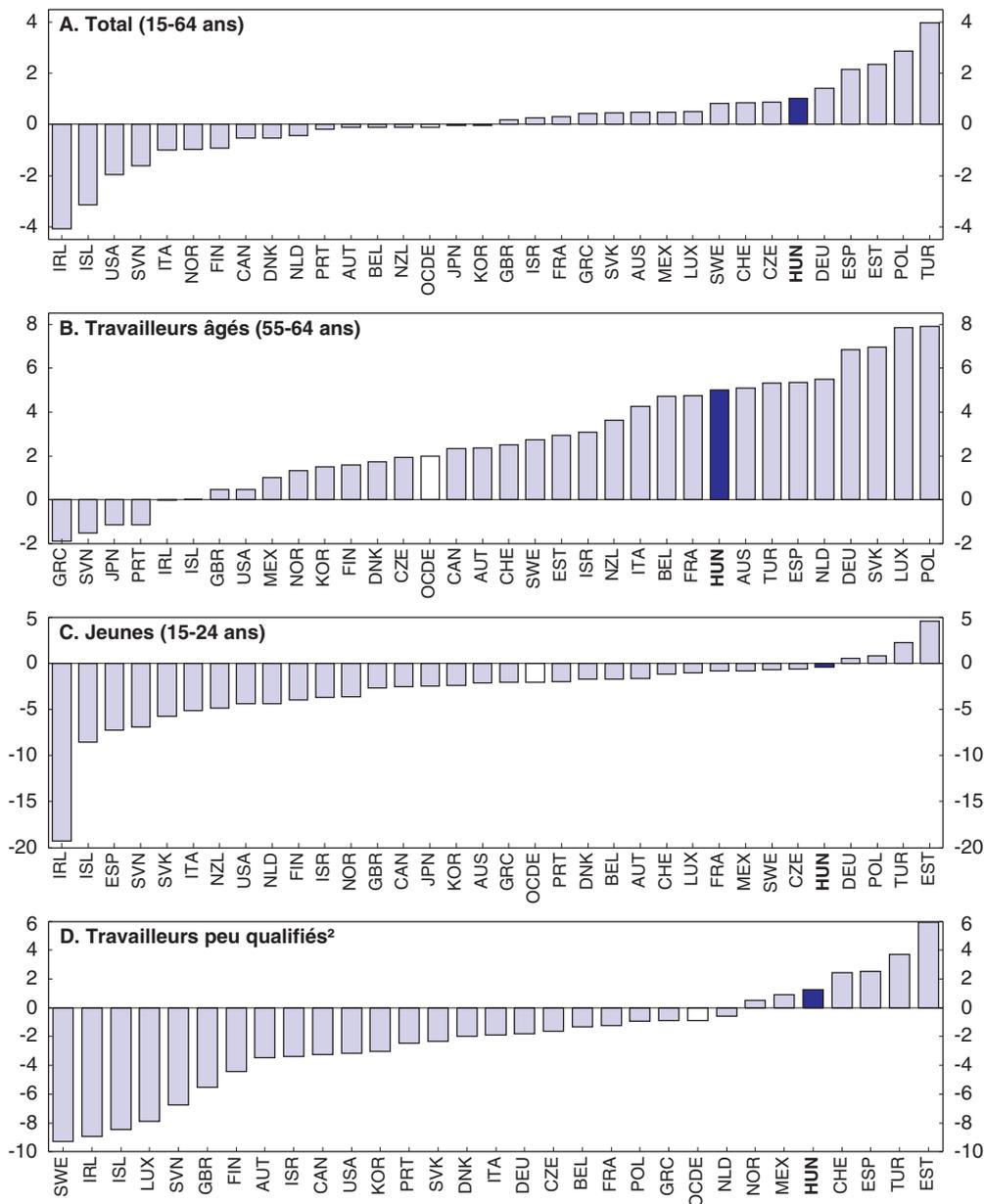
Source : Eurostat (2012), « Enquête sur les Forces de travail », Base de données Eurostat, janvier.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576206>

main-d'œuvre entre le haut et le bas du cycle (OCDE, 2011a), a contribué à atténuer le choc sur le total des heures travaillées. Dans le secteur public, le gel des dépenses de personnel, la suppression du treizième mois et d'autres mesures de réduction des coûts (création d'un plafond de revenus et révision des primes exceptionnelles) ont contribué, directement et indirectement, à la modération des salaires. La demande de main-d'œuvre a également été soutenue par une réduction définitive du taux des cotisations patronales de sécurité sociale, de 32 % à 27 %<sup>1</sup>. En 2010, la cotisation forfaitaire d'assurance maladie versée par les employeurs, qui pesait davantage sur la demande de main-d'œuvre à bas salaire, a été supprimée. Enfin, l'assiette minimum fixée pour les cotisations de sécurité sociale, qui correspondait à deux fois le salaire minimum, a été supprimée en 2011, ce qui a apporté un soutien supplémentaire à la demande de main-d'œuvre. C'est la forte élasticité de la demande de main-d'œuvre en Hongrie qui a permis à ces mesures d'avoir un effet positif sur l'emploi (Cseres-Gergely, 2010). Selon les premières estimations officielles, ces mesures de réduction des coûts de main-d'œuvre non salariaux pourraient être à l'origine d'une progression de 1.4 à 1.8 % de l'emploi dans le secteur privé à moyen terme.

Un chômage élevé persistant augmente généralement les risques de perte de capital humain et d'effets de découragement mais, jusqu'à présent, les sorties du marché du travail semblent relativement limitées. Entre le troisième trimestre 2007 et le troisième trimestre 2011, le taux d'activité a fait preuve d'une résistance notable, puisqu'il s'est amélioré pour les travailleurs peu qualifiés (à partir d'un niveau certes assez bas) et qu'il a nettement progressé pour les travailleurs âgés (graphique 3.3). Le taux d'activité des jeunes travailleurs n'a que légèrement diminué. Plusieurs explications sont possibles : une partie

Graphique 3.3. **Évolution du taux d'activité**  
En points de pourcentage, de T3 2007 à T3 2011<sup>1</sup>



1. Du T2 2007 au T2 2011 pour la Suisse. Aucune donnée disponible pour le Chili.  
 2. Travailleurs n'ayant pas achevé le deuxième cycle du secondaire, niveaux 0-2 de la CITE (Classification internationale type de l'enseignement). Aucune donnée disponible pour l'Australie, le Japon et la Nouvelle-Zélande.  
 Source : OCDE (2012), Base de données des indicateurs trimestriels du marché du travail, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, janvier (données non publiées).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932576225>

de ceux qui ont perdu leur emploi sont restés sur le marché du travail, les seconds apporteurs de revenus jusqu'alors inactifs ont réintégré le marché du travail pour compenser l'impact des pertes d'emplois des premiers apporteurs de revenus sur le revenu des ménages, tandis que l'offre de main-d'œuvre âgée a été soutenue par des effets de cohorte favorables et le relèvement de l'âge de la retraite des femmes. Toutefois, le risque

de persistance du chômage s'est également accentué. L'incidence du chômage de longue durée (qui mesure la part des travailleurs au chômage depuis 12 mois dans l'emploi total) a dépassé 50 % (voir Évaluation et recommandations, graphiques 6). Le rythme d'entrées-sorties du chômage s'est ralenti et les données montrent que le taux de sorties du chômage a diminué parallèlement à l'allongement de la durée des épisodes de chômage (de Serres et al., 2012). Dans ce contexte, l'une des priorités immédiates de l'action publique en Hongrie consiste à créer les conditions propices à un redressement rapide de la croissance et du marché du travail.

### **Veiller au redressement du marché du travail**

#### **Restructurer le programme de travaux publics**

Les pouvoirs publics ont accordé la priorité à la création directe d'emplois au moyen de programmes de travaux publics visant à compenser provisoirement l'insuffisance de la demande de main-d'œuvre. Un vaste programme baptisé « Sur la voie de l'emploi » et ciblé sur les chômeurs de longue durée (plus de 100 000 personnes concernées par an) a été lancé début 2009. L'objectif consiste à identifier les chômeurs de longue durée qui sont physiquement aptes à travailler et à leur accorder une aide financière, sous réserve qu'ils participent aux travaux publics mis en œuvre par les autorités locales. Ce programme a été supprimé début 2011 et un nouveau programme d'emploi public a vu le jour depuis lors (administré par le ministère de l'Intérieur depuis juin 2011) présentant les caractéristiques suivantes : taux de participation plus élevé, part importante du travail à temps partiel et sous contrat de courte durée de 2 à 3 mois (220 000 personnes au total, mais 100 000 en équivalent temps plein en 2011), budget fixe (0.2 % du PIB en 2011, soit la moitié environ des dépenses consenties au titre du précédent programme) et contribution plus importante des autorités locales au financement. Ce nouveau programme pourrait être élargi, avec un budget revu à la hausse pour atteindre 0.5 % du PIB en 2012. L'objectif consiste à offrir des incitations financières attractives afin de favoriser le retour à l'emploi, en garantissant un revenu supérieur à l'aide sociale mais inférieur au salaire minimum. Entre septembre et décembre 2011, les travailleurs non qualifiés pouvaient être rémunérés à hauteur de 73 % environ du salaire minimum pour un emploi à temps plein, et ce pourcentage est passé à 77 % en 2012.

Le programme est principalement axé sur les emplois peu qualifiés à faible valeur ajoutée et sur le travail manuel. Une formation visant à obtenir une qualification professionnelle a été proposée à certains participants, mais cela semble insuffisant compte tenu de la présence sur le marché du travail de nombreux travailleurs défavorisés dont le capital humain et les compétences se sont dépréciés (chômeurs de longue durée et anciens bénéficiaires de pensions d'invalidité, par exemple). Par ailleurs, la réduction récente de la durée d'indemnisation du chômage, de neuf à trois mois, risque d'accroître les entrées dans le dispositif, surtout si d'autres mesures actives ne sont pas prises pour faciliter la réintégration sur le marché du travail. L'emploi subventionné dans le secteur public pourrait renforcer la dépendance à l'égard de ces programmes, la diminution de l'aide à la recherche d'emploi et à la réinsertion professionnelle limitant la mobilité vers des emplois non subventionnés (OCDE, 2010b). Selon les observations réalisées dans le cadre d'un grand nombre d'études empiriques (méta-analyse), les programmes de subventionnement de l'emploi dans le secteur public représentent la politique active du marché du travail la moins efficace, alors que les programmes de formation aboutissent

à des résultats positifs à moyen terme (Card *et al.*, 2010). Les données relevées en Hongrie montrent que les divers programmes de travaux publics expérimentés par le passé n'ont pas réussi à améliorer l'employabilité des participants ni à leur permettre de s'insérer durablement sur le marché du travail (Fleck et Messing, 2010 ; Budapest Institute 2011a). Le programme de travaux publics gagnerait donc à être étayé par un effort sensiblement plus important de formation et de perfectionnement susceptible d'aider les participants à s'orienter vers le marché primaire.

### **Restructurer l'impôt sur le revenu des personnes physiques**

En 2009 et en 2010, le gouvernement précédent a procédé à une réduction des cotisations de sécurité sociale et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Le gouvernement actuel a privilégié la diminution du coin fiscal, en allégeant considérablement la charge de l'IRPP. En 2011, un taux forfaitaire de 16 % a été adopté afin d'éliminer les deux tranches d'imposition restantes à 17 % (sans abattement et jusqu'à deux fois le salaire moyen) et 32 %. Toutefois, malgré le crédit d'impôt en faveur de l'emploi, le taux effectif d'imposition s'est établi à 20.3 % car les cotisations salariales de sécurité sociale ont continué de faire partie de l'assiette d'imposition. Parallèlement, des crédits d'impôt généreux ont été octroyés aux ménages avec enfants, tandis que le taux des cotisations de retraite des salariés a été revu en hausse de 9.5 % à 10 % et que le montant du crédit d'impôt en faveur de l'emploi (accordé dans la limite d'un plafond correspondant à peu près au salaire moyen) a été révisé à la baisse (de 1.6 % du PIB en 2010 à 1.2 % en 2011). De nouvelles modifications du régime de l'IRPP ont été adoptées fin 2011 en vue d'aligner le taux d'imposition effectif sur le taux légal en 2012 : les cotisations sociales patronales ont été exclues de la base d'imposition pour les revenus inférieurs au salaire moyen, le crédit d'impôt en faveur de l'emploi a été supprimé et le taux des cotisations d'assurance chômage et santé des salariés a été porté de 7.5 % à 8.5 %.

Avec ces réformes, le coin fiscal a augmenté pour les bas salaires (surtout pour les ménages sans enfant ; voir Évaluation et recommandations, graphiques 3), tandis qu'il a nettement diminué pour les travailleurs qui perçoivent une rémunération élevée. Si la fiscalité semble avoir eu des effets positifs sensibles sur le revenu imposable des travailleurs à hauts salaires (voir Ladanyi et Kierzenkowski, 2012) en Hongrie (Bakos *et al.*, 2008 ; Kiss et Mosberger, 2011), les données empiriques disponibles pour la zone OCDE laissent à penser que ces effets sont principalement imputables à une diminution de la fraude fiscale et au fait de travailler et d'entreprendre davantage, sans que l'offre de main-d'œuvre des travailleurs à hauts salaires ne soit modifiée (Meghir et Phillips, 2010). Toutefois, ces observations contrastent avec les conclusions de Kiss et Mosberger (2011), qui estiment qu'une réforme fiscale menée en Hongrie en 2007 avait eu un impact sur la marge intensive de l'offre de main-d'œuvre. Parallèlement, l'augmentation du coin fiscal pour les bas salaires entraîne un risque de sortie de l'emploi (ou de passage vers le secteur informel). La suppression du crédit d'impôt en faveur de l'emploi devrait plus particulièrement limiter les incitations au travail pour les bas salaires. Le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi était bien pensé, constituait une bonne incitation à prendre un emploi, était versé tout au long de l'année (ce qui est plus efficace que les systèmes fondés sur un versement forfaitaire annuel) et ne dissuadait pas le second apporteur de revenu de travailler (sa suppression étant fonction du revenu individuel et non de celui du ménage). Enfin, l'impact net total de cette réforme fiscale sur l'offre de main-d'œuvre pourrait être plus limité que prévu une fois prises en compte les mesures nécessaires pour compenser le coût budgétaire élevé lié à l'introduction du taux forfaitaire (chapitre 1).

Bien que le revenu des ménages ait globalement augmenté, les réformes fiscales ont finalement fait plus de perdants que de gagnants (Benczúr et al., 2011). Pour compenser ces effets négatifs sur la répartition des revenus, le gouvernement a augmenté la rémunération des agents du secteur public afin de préserver leur revenu nominal net et il a favorisé de diverses manières des hausses de salaires dans le secteur privé. *Premièrement*, le salaire minimum a été relevé de 6 % en 2011 et de 19 % en 2012. *Deuxièmement*, les pouvoirs publics ont incité les entreprises à augmenter leurs salariés en décidant d'exclure celles qui ne le feraient pas des marchés publics et des subventions de l'État en vertu d'une loi adoptée au milieu de 2011 et entrée en vigueur en janvier 2012. En fait, les pouvoirs publics ont préconisé une hausse des salaires dans le secteur privé comprise entre 4 et 6 % en 2011. Pour 2012, ils recommandent une augmentation de 5 % des salaires, toute majoration accordée au-delà (jusqu'à un plafond correspondant au crédit d'impôt en faveur de l'emploi qui a été supprimé) étant remboursée *via* une baisse des cotisations sociales patronales. Les coûts de la main-d'œuvre à bas salaires devraient néanmoins augmenter après la fin de 2013, lorsque le système complexe de compensation salariale prendra fin comme on le prévoit actuellement. Cet effet pourrait toutefois être limité par des réductions de cotisations patronales de sécurité sociale en faveur de certains emplois faiblement productifs à partir de 2013 (voir ci-après). *Enfin*, un dispositif provisoire a été mis en place pour tous ceux dont le salaire est supérieur au salaire minimum et ne sera pas augmenté en 2012.

Outre un coût budgétaire élevé, les effets négatifs sur la répartition des revenus remettent en cause la viabilité du taux d'imposition forfaitaire. Il est donc essentiel de maintenir certains facteurs redistributifs. En réinstaurant le crédit d'impôt en faveur de l'emploi, les pouvoirs publics pourraient augmenter le revenu des travailleurs à bas salaires tout en renforçant les incitations au travail. Le coût budgétaire de cette mesure pourrait être allégé en abaissant le niveau de revenu à partir duquel le crédit d'impôt est progressivement supprimé, tandis que le problème lié à l'ampleur de la fraude fiscale et à la sous-évaluation des revenus déclarés devrait être traité par un renforcement des contrôles fiscaux et des sanctions plus sévères. On pourrait également conserver une base d'imposition plus large pour les revenus supérieurs au salaire moyen, par exemple en ne déduisant pas les cotisations sociales patronales du salaire brut comme le gouvernement prévoit de le faire en 2013. Enfin, une autre possibilité consisterait à instaurer un abattement sur le revenu imposable.

### **Contenir le salaire minimum**

Les coûts de main-d'œuvre salariaux et non salariaux élevés observés au niveau du salaire minimum risquent d'être un obstacle important à l'embauche de travailleurs jeunes et/ou non qualifiés. Jusqu'à il y a peu, cela ne semblait pas poser de problème majeur au niveau macroéconomique en Hongrie. En 2010, le rapport entre le niveau minimum et le niveau médian des salaires aussi bien que des coûts de main-d'œuvre en Hongrie était proche de la moyenne de l'OCDE et supérieur de 2-3 points de pourcentage seulement à celui des pays comparables de la région (Pologne et République slovaque). Ces ratios étaient en revanche supérieurs de plus de 10 points de pourcentage à ceux observés en République tchèque, qui étaient toutefois les plus bas de la zone OCDE. Pour encourager la main-d'œuvre qualifiée et lutter contre la fraude fiscale, la Hongrie applique un salaire minimum garanti pour les emplois qui nécessitent au moins un diplôme de l'enseignement secondaire ou de l'enseignement professionnel (OCDE, 2010c). Même si les salaires des jeunes diplômés qui débutent sont supérieurs au salaire minimum garanti, ce

Le système pourrait réduire la demande de travailleurs qualifiés (plus âgés) dont la productivité est insuffisante. En janvier 2012, les salaires minimum standard et garanti ont été relevés de 19 % et 15 % respectivement, ce qui risque de freiner la demande de main-d'œuvre et de nuire à la compétitivité à moyen terme. Dans ces conditions, il y aurait lieu de réduire l'écart entre salaire minimum et salaire médian en veillant à ce que les nouvelles hausses du salaire minimum ne dépassent pas l'inflation des prix à la consommation sur longue période.

Une réduction permanente des coûts de main-d'œuvre non salariaux aux alentours du salaire minimum ou à ce niveau devrait en principe inciter davantage les entreprises à embaucher des jeunes peu qualifiés, à l'instar des nouvelles dispositions prévues pour 2013 qui réduiront d'un tiers les prélèvements à la charge des employeurs pour les emplois non qualifiés (plafonnés à 9 % au niveau du salaire minimum). Cela étant, si l'on en juge par l'expérience de la France et de la Belgique, les effets de telles mesures ne sont pas clairs en matière de création d'emplois (OCDE, 2010d ; Gautié et Margolis, 2010). De plus, ces allègements auraient un coût très élevé du fait notamment de l'ampleur de la fraude fiscale et de la sous-déclaration des revenus, puisque, d'après les statistiques fiscales annuelles, 1,2 million de Hongrois (soit un tiers du total des actifs occupés) déclarent percevoir le salaire minimum. Une autre possibilité consisterait à mettre en place un salaire minimum réduit pour les jeunes (en vigueur dans 10 des 21 pays de l'OCDE ayant instauré un salaire minimum légal). Toutefois, compte tenu du nombre important de jeunes inactifs, il y aurait un risque, en cas de réduction généralisée du sous-salaire minimum à un niveau inférieur au salaire de réserve, de limiter encore davantage les incitations au travail et de dissuader l'offre de main-d'œuvre.

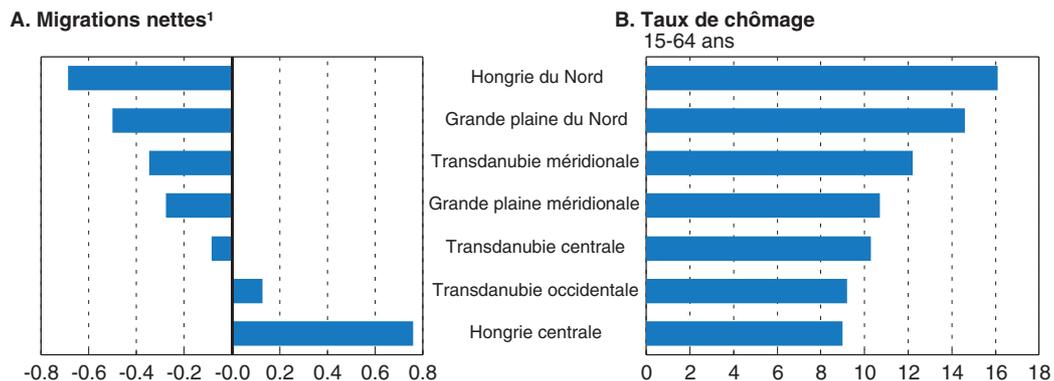
La Hongrie conjugue d'importantes disparités régionales en matière de taux de chômage et de faibles taux de mobilité interne de la main-d'œuvre (graphique 3.4). L'insuffisance de la mobilité de la main-d'œuvre est en partie liée au sous-développement du marché du logement (marché locatif limité et quasi-absence de logement social) et à d'importants écarts de prix entre les régions qui entraînent des problèmes d'accessibilité au logement et augmentent les coûts en cas de réinstallation sur un marché du travail plus prometteur (Geróházi *et al.*, 2010). La réduction récente de neuf à trois mois de l'assurance chômage (allocation de recherche d'emploi) et, sauf pour les travailleurs âgés, la suppression de l'aide aux chômeurs (aide à la recherche d'emploi) auparavant versée pendant une durée maximale de trois mois, sont de nature à freiner la mobilité. Dans ce contexte, les pouvoirs publics pourraient envisager d'instaurer un salaire minimum nominal différencié selon les régions, à l'instar du Canada, des États-Unis, du Japon et du Mexique. Les amendements récents au code du travail offrent désormais la possibilité de prendre une telle mesure, ce qu'il faut saluer. Le salaire minimum pourrait ainsi être revu à la baisse dans les régions bon marché et à faible productivité où des réductions sont envisageables par rapport au salaire de réserve, ce qui devrait stimuler la demande de main-d'œuvre sans freiner l'offre.

#### **Réduire les cotisations sociales patronales**

Les cotisations de sécurité sociale des employeurs restent élevées en Hongrie, puisqu'elles représentaient 22 % des coûts de main-d'œuvre en 2010, contre une moyenne de 14 % dans la zone OCDE (OCDE, 2010e). Les baisses provisoires et ciblées des coûts de main-d'œuvre pourraient contribuer à stimuler la création d'emplois lors des premiers stades de la reprise, ainsi que la demande globale de main-d'œuvre (OCDE,

Graphique 3.4. **Migrations régionales et chômage**

En pourcentage, 2010



1. En pourcentage de la population résidente. Les migrations nettes correspondent à la différence entre le nombre de personnes qui s'inscrivent auprès d'une entité administrative et le nombre de celles qui passent d'une entité administrative à une autre.

Source : HCSO (2011), « Data on Internal Migration », *Dissemination Database et Statat Tables*, Hungarian Central Statistical Office, décembre.

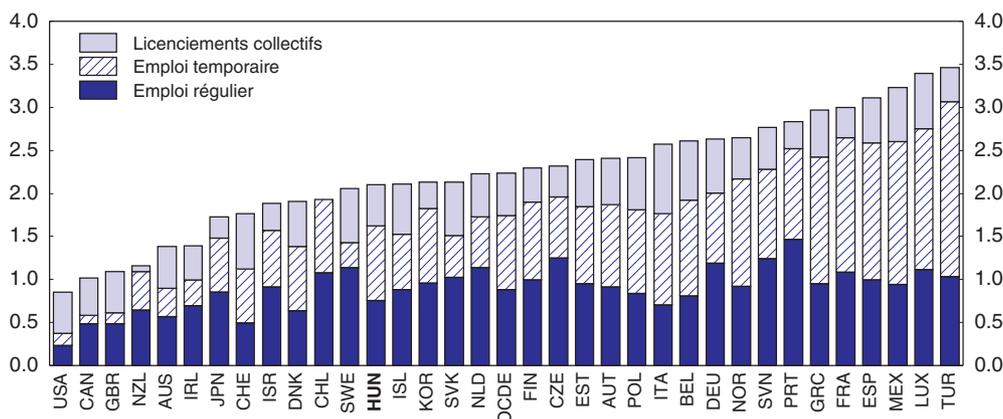
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576244>

2010a ; 2011b). La Hongrie a recours à divers dispositifs temporaires d'aide à l'embauche, sous forme de réductions des charges sociales patronales. Le programme « Start », qui subventionne l'embauche de jeunes en début de carrière, a connu un grand succès mais son ciblage insuffisant entraînait d'importants coûts d'aubaine (Cseres-Gergely, 2010). Les aides qu'il accorde ont été revues à la baisse récemment pour les jeunes très qualifiés, ce qui est une bonne chose. En outre, d'autres programmes tels que « Start plus » destiné à faciliter la réinsertion professionnelle après un congé parental et « Start extra » à l'intention des chômeurs de longue durée âgés et peu qualifiés paraissent correctement ciblés sur les groupes défavorisés et doivent être maintenus. Ces deux programmes ont été remplacés par un nouveau dispositif, « Start bonus », moins long mais plus généreux, en 2012. Contrairement aux aides brutes à l'embauche, les aides marginales qui visent à augmenter les créations nettes d'emplois, comme le programme « PME + » en Hongrie, minimisent les risques d'effets de substitution. Toutefois, il est important de veiller à ce qu'elles ne soient pas trop coûteuses à obtenir afin d'encourager leur utilisation.

### **Encourager la flexibilité du marché du travail**

En assouplissant la législation sur la protection de l'emploi (LPE), les pouvoirs publics pourraient disposer d'un autre moyen d'action pour stimuler la demande de main-d'œuvre. L'indicateur OCDE du degré de rigueur de la LPE ne révèle aucune entrave majeure au travail puisqu'il était inférieur à la moyenne de l'OCDE en 2008 (graphique 3.5). Ses trois composantes principales reflètent une approche relativement souple à l'égard des licenciements collectifs, de la protection des travailleurs permanents et de la réglementation de l'emploi temporaire. Le code du travail a été modifié fin 2011 pour renforcer la flexibilité du marché du travail, notamment en facilitant les licenciements individuels, sauf pour les travailleurs âgés. En revanche, la durée ordinaire de la période d'essai a été ramenée de trois à un mois (contre quatre mois en moyenne dans les pays de l'OCDE), ce qui risque d'accroître les incertitudes des employeurs quant aux qualifications et à la productivité des jeunes et donc de nuire à leur embauche. Une période d'essai plus

Graphique 3.5. **Législation sur la protection d'emploi**  
Échelle de 0 (réglementation la moins restrictive) à 6 (la plus restrictive), 2008<sup>1</sup>



1. 2009 pour la France et le Portugal.

Source : OCDE (2010), « Législation sur la protection d'emploi », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576263>

longue (jusqu'à six mois) autorisée dans le cadre des conventions collectives devrait toutefois avoir l'effet inverse.

#### **Veiller à l'efficacité du service public de l'emploi**

Les actifs non occupés forment un groupe hétérogène, c'est pourquoi il est nécessaire d'adapter avec soin le service public de l'emploi (SPE) et de cibler les services sur certains besoins spécifiques afin de limiter les effets de stigmatisation et d'hystérèse. Pour les personnes jugées aptes au travail, l'aide à la recherche d'emploi est la mesure qui présente le meilleur rapport coût-efficacité. Le passage d'une stratégie prônant le « travail d'abord » à une stratégie privilégiant « l'apprentissage/la formation d'abord » pourrait être envisagé pour ceux qui ont de sérieuses difficultés à trouver un emploi et un faible niveau d'instruction, d'autant plus que l'atonie de la reprise économique diminue le coût d'opportunité associé à l'amélioration des compétences. Une action plus en profondeur est nécessaire pour les travailleurs les plus défavorisés, qui cumulent généralement plusieurs facteurs de risque et peuvent avoir besoin d'un train complet de mesures d'aide au retour à l'emploi, notamment en matière de remise à niveau, de garantie de ressources et d'aide à la recherche d'emploi (aide à la mobilité et au logement incluse). L'efficacité des mesures d'activation pourrait être renforcée en instaurant la possibilité d'appliquer des sanctions modérées sur les prestations. Le durcissement récent des conditions d'accès à l'indemnisation du chômage, dont la durée a été ramenée à trois mois (contre une moyenne de 15 mois dans les pays de l'OCDE en 2010) et dont le montant a été plafonné au niveau du salaire minimum, pourrait avoir des retombées sociales négatives en cas de faiblesse de la demande de main-d'œuvre et aboutir à une répartition inefficace de la main-d'œuvre si les chômeurs n'ont pas suffisamment de temps pour chercher un emploi adapté à leurs qualifications. Le risque de voir le chômage conjoncturel se transformer ainsi en chômage structurel plaide en faveur d'un allongement de la durée de versement des allocations de chômage.

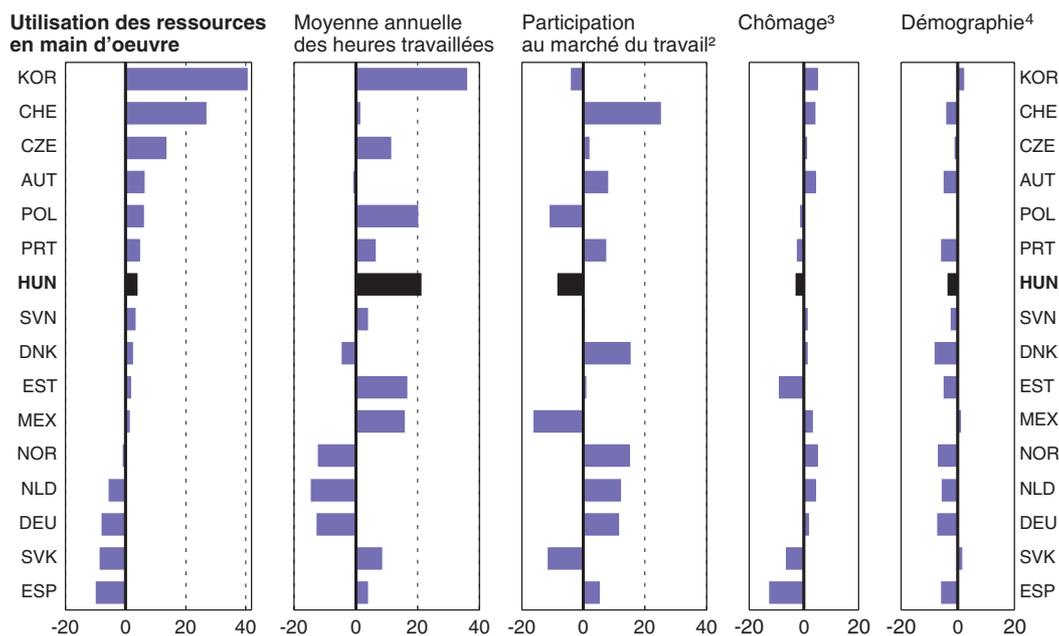
## Augmenter les taux d'activité

### Plusieurs catégories de travailleurs ont des liens distendus avec le marché du travail

Dans l'ensemble, le taux d'utilisation de la main-d'œuvre en Hongrie est comparable à la moyenne des pays de l'OCDE les plus riches. Toutefois, le nombre moyen d'heures travaillées sensiblement plus élevé en Hongrie est compensé par l'un des taux d'activité les plus bas de la zone OCDE (graphique 3.6). Ainsi, l'amélioration du taux d'utilisation de la main-d'œuvre ne se heurte pas tant à un taux de chômage relativement élevé ou à une structure démographique défavorable mais plutôt à un taux d'activité insuffisant. Néanmoins, depuis 1997, la population active et le taux d'activité n'ont cessé de progresser sous l'effet du relèvement de l'âge légal de la retraite, de l'amélioration du système éducatif et de modifications dans la composition de la population d'âge actif, dont le niveau d'instruction augmente (Cseres-Gergely et Scharle, 2010).

Graphique 3.6. **Origine des écarts d'utilisation de la main-d'œuvre dans certains pays de l'OCDE**

Écart par rapport à la moitié supérieure des pays de l'OCDE, 2010<sup>1</sup>



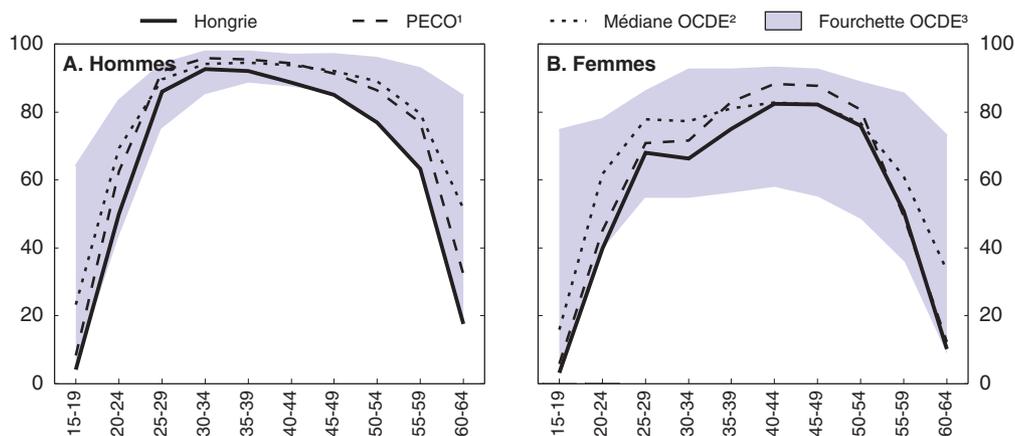
1. Écarts en points de pourcentage par rapport à la moyenne simple des 16 pays de l'OCDE les mieux classés en termes de PIB par habitant (hormis le Luxembourg en raison de la difficulté d'exclure les travailleurs transfrontaliers), sur la base du PIB en dollars des États-Unis aux prix courants et aux parités de pouvoir d'achat de 2010. La somme des écarts en pourcentage n'équivaut pas exactement à l'écart total, dans la mesure où la décomposition est multiplicative.
2. Part des actifs au sein de la population en âge de travailler. La population active est calculée comme suit : emploi divisé par 1 moins le taux de chômage, de manière à obtenir un chiffre cohérent par rapport aux données sur l'emploi issues des comptes nationaux.
3. Calculé comme suit : 1 moins le taux de chômage.
4. Part de la population d'âge actif dans la population totale.

Source : OCDE (2011), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* et *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (bases de données) ; et *Base de données de l'OCDE sur la productivité*, décembre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932576282>

Graphique 3.7. Taux d'activité par groupe d'âge et par sexe

En pourcentage, 2010



1. Moyenne non pondérée de la Pologne, la République tchèque et la République slovaque.
2. À l'exclusion de la Turquie (valeur extrême pour le taux d'activité des femmes).
3. Fourchette établie entre le taux d'activité le plus élevé et le plus faible pour chaque groupe d'âge parmi les pays de l'OCDE à l'exclusion de la Turquie.

Source : OCDE (2011), *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576301>

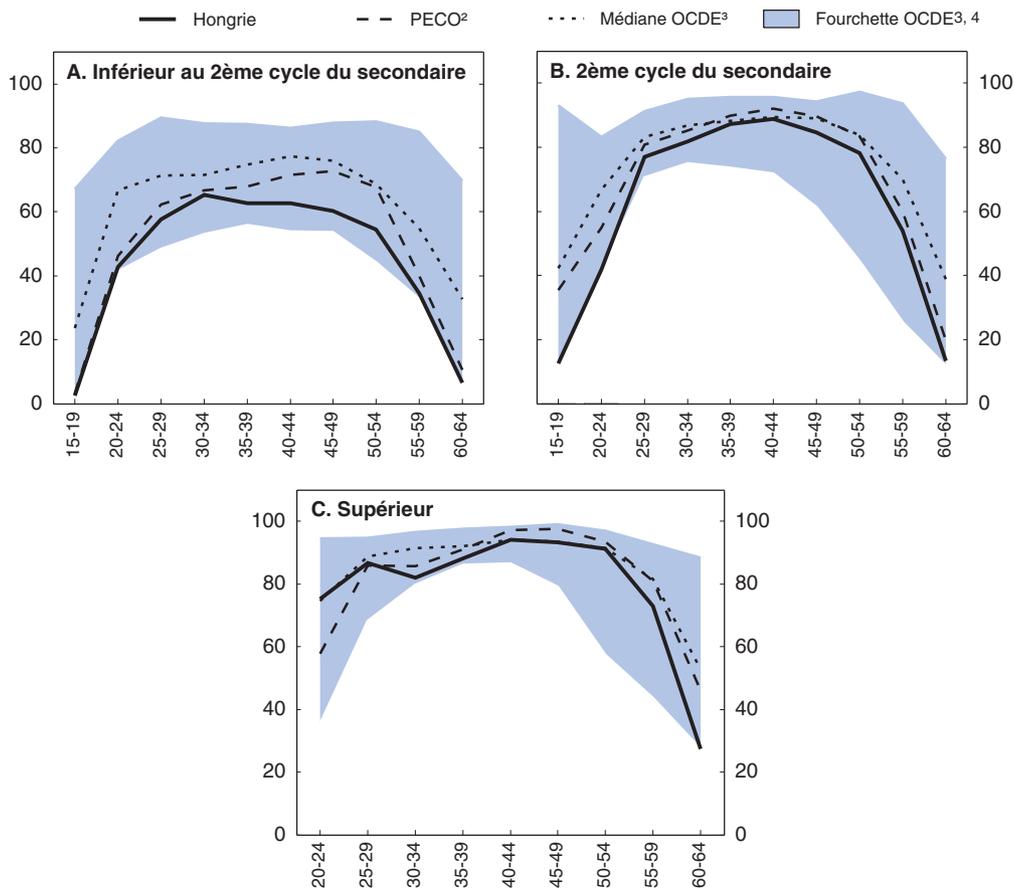
Toutefois, des écarts importants demeurent à certains égards. Si l'on considère une répartition par classe d'âge et par sexe (graphique 3.7), le taux d'activité est le plus bas de la zone OCDE en ce qui concerne les jeunes (à moins de 5 % pour la tranche d'âge 15-19 ans contre une moyenne de 30 % environ dans la zone OCDE) et la classe d'âge 60-64 ans (à 13,5 % contre près de 40 % en moyenne dans la zone OCDE). Si l'on analyse les écarts entre hommes et femmes, on observe que, à l'exception de la Turquie, le taux d'activité des hommes en Hongrie est le plus bas de la zone OCDE dans la quasi-totalité des classes d'âge. On constate également un écart important pour les femmes en âge de procréer par rapport à la médiane de la zone OCDE.

Le marché du travail hongrois se caractérise par un faible taux d'activité des individus qui n'ont pas achevé leurs études secondaires, : il s'élève à 60 % en moyenne chez les personnes d'âge très actif en Hongrie, contre près de 70 % dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et 75 % environ en moyenne dans la zone OCDE (graphique 3.8). La situation est nettement plus favorable s'agissant des diplômés du deuxième cycle du secondaire et de l'enseignement supérieur. Néanmoins, la Hongrie ne dépasse presque jamais la moyenne des PECO ou la médiane de la zone OCDE.

### Favoriser l'insertion professionnelle des catégories sous-représentées sur le marché du travail

Outre la faiblesse de la demande de main-d'œuvre, divers facteurs structurels contribuent à expliquer le bas niveau des taux d'activité : i) développement insuffisant des formes d'emploi flexibles (notamment du temps partiel) ; ii) politiques familiales qui n'incitent pas les femmes à travailler, surtout celles qui ont des enfants en bas âge ou plusieurs enfants ; iii) deuxième proportion la plus élevée de bénéficiaires de pensions d'invalidité par rapport à la population d'âge actif dans la zone OCDE ; iv) faible niveau de formation en général et système éducatif mal adapté aux besoins du marché du travail, contribuant au non-emploi des jeunes ;

Graphique 3.8. **Taux d'activité par groupe d'âge et par niveau d'instruction**<sup>1</sup>  
En pourcentage, 2009



1. Sur la base de la Classification internationale type de l'enseignement (CITE97) : la partie A couvre l'enseignement préprimaire, primaire et le premier cycle du secondaire (0-2) ; la partie B inclut l'enseignement postsecondaire non supérieur (3-4) ; et la partie C inclut les programmes de recherche de haut niveau (5-6).
2. Moyenne non pondérée pour la Pologne, la République tchèque et la République slovaque.
3. À l'exclusion du Chili, de la Corée et du Japon (aucune donnée disponible).
4. Fourchette établie entre le taux d'activité le plus élevé et le plus faible pour chaque groupe d'âge.

Source : OCDE (2011), *Regards sur l'éducation 2011*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576320>

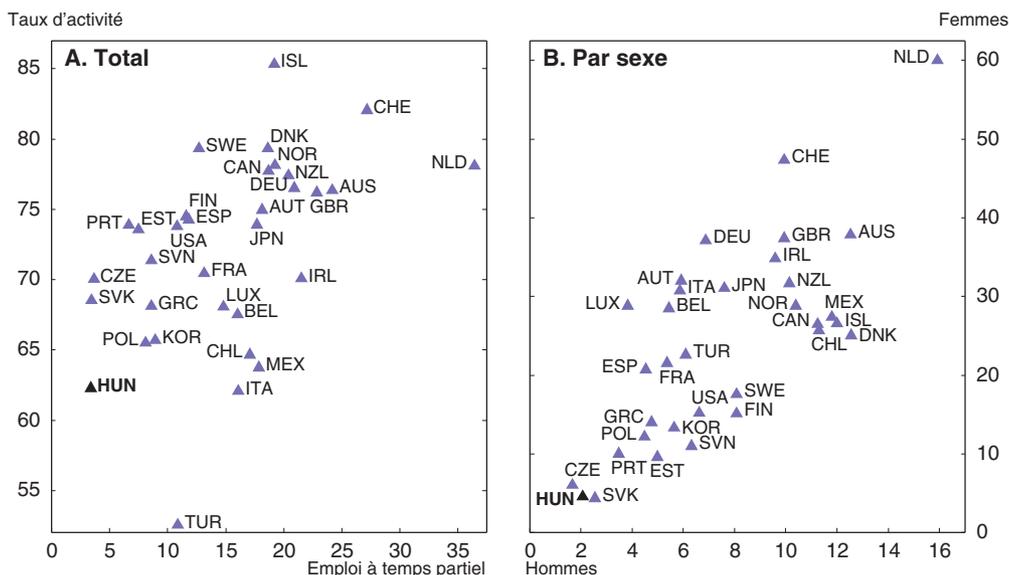
v) obstacles importants au travail des seniors ; et vi) exclusion des Roms du marché du travail. Chacun de ces facteurs est examiné en détail ci-après.

### **Encourager le travail à temps partiel**

La Hongrie est l'un des pays où la part du travail à temps partiel dans l'emploi total est la plus faible de la zone OCDE, et ceux où cette part est plus importante ont généralement des taux d'activité plus élevés (graphique 3.9). Dans les pays de l'OCDE, cette forme d'emploi s'observe surtout chez les femmes, mais celles-ci préfèrent toutefois revenir au travail à temps plein lorsqu'elles ont plus de 40 ans et qu'elles ne sont plus contraintes de travailler à temps partiel pour s'occuper de leurs enfants (OCDE, 2010a). Pour les jeunes, l'emploi à temps partiel est un moyen de mieux concilier études et travail. Cette forme d'emploi garantit par exemple une transition sans heurts de l'école à la vie active au Danemark et aux Pays-Bas. Bien que le développement du travail à temps partiel

Graphique 3.9. **Emploi à temps partiel**<sup>1</sup>

En pourcentage, groupe d'âge 15-64 ans, 2010



1. Emploi à temps partiel en pourcentage de l'emploi total dans la partie A, en pourcentage de l'emploi total pour les hommes et pour les femmes dans la partie B. L'emploi à temps partiel comprend les actifs déclarant travailler habituellement moins de 30 heures par semaine dans le cadre de leur emploi principal.

Source : OCDE (2011), *Statistiques du marché du travail* (base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576339>

tienne principalement à des facteurs relatifs à l'offre de main-d'œuvre (OCDE, 2010a), les facteurs liés à la demande, comme la montée en puissance du secteur tertiaire, jouent également un rôle clé. Le travail à temps partiel est relativement limité dans tous les pays de l'OCDE à bas revenus, où la part de la production industrielle dans le PIB est généralement plus élevée.

Si les effets estimés de la réglementation peuvent être relativement modérés dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2010a ; 2011c), en Hongrie, la réglementation du travail à temps partiel manque de souplesse dans le secteur privé, ce qui peut expliquer en partie le faible recours à ce type d'emploi. Les demandes de travail à temps partiel peuvent en effet être refusées pour n'importe quel motif (sauf pour la garde des enfants, sous réserve d'un accord), alors que dans les pays où le travail à temps partiel est développé les employeurs ne peuvent s'y opposer que pour des motifs sérieux liés à l'activité ou à l'organisation de l'entreprise, et les employeurs hongrois ne sont pas non plus tenus de rétablir le temps complet d'un salarié passé à temps partiel lorsque celui-ci en fait la demande. Les bénéficiaires des allocations pour enfant à charge peuvent continuer à percevoir leurs prestations tout en travaillant à temps partiel, mais il faudrait revoir la législation du travail afin d'éliminer les contraintes qui subsistent pour les parents (comme l'ont fait la Belgique, la France ou les Pays-Bas). Toutefois, une telle mesure pourrait avoir des répercussions négatives sur la demande de main-d'œuvre. Par rapport aux travailleurs à temps plein, les principaux handicaps associés au travail à temps partiel en Hongrie sont les suivants : perspectives d'évolution professionnelle limitées pour les femmes, proportion plus faible de contrats à durée indéterminée et déficit de formation le plus élevé de la zone OCDE pour les femmes comme pour les hommes (OCDE, 2010a).

Si l'essor du travail à temps partiel comporte des avantages, il faut noter que les groupes démographiques les plus susceptibles de travailler à temps partiel sont aussi ceux qui ont souvent des liens distendus avec le marché du travail (mères avec enfants à charge, jeunes et travailleurs âgés). En Hongrie, le taux de pauvreté des travailleurs à temps partiel est plus de trois fois et demie supérieur à celui des travailleurs à temps plein (OCDE, 2010a). Une grande partie des travailleurs à temps partiel sont en effet les premiers apporteurs de revenu du ménage : la pauvreté dans l'emploi est sensiblement inférieure parmi les travailleurs à temps partiel dont le salaire ne représente pas la principale source de revenu du ménage. Par ailleurs, les incitations au travail à temps partiel sont limitées par le niveau peu élevé des salaires (plus bas encore dans le secteur public que dans le secteur privé) et par des frais de transport et administratifs relativement élevés. Les données empiriques donnent également à penser qu'il existe une corrélation positive et statistiquement significative entre l'âge effectif de la retraite et l'incidence du travail à temps partiel (OCDE, 2006). Le manque chronique de places en crèche (voir ci-après) conduit souvent à l'exclusion des jeunes mères travaillant à temps partiel, ce qui représente un autre obstacle au développement de cette forme d'emploi. Enfin, la promotion d'autres formes d'emploi flexibles (télétravail, travail à distance, horaires variables, etc.), outre son impact positif sur les taux d'activité, pourrait aussi être propice à l'essor du travail à temps partiel.

### **Réformer les politiques familiales afin d'accroître le taux d'activité des femmes**

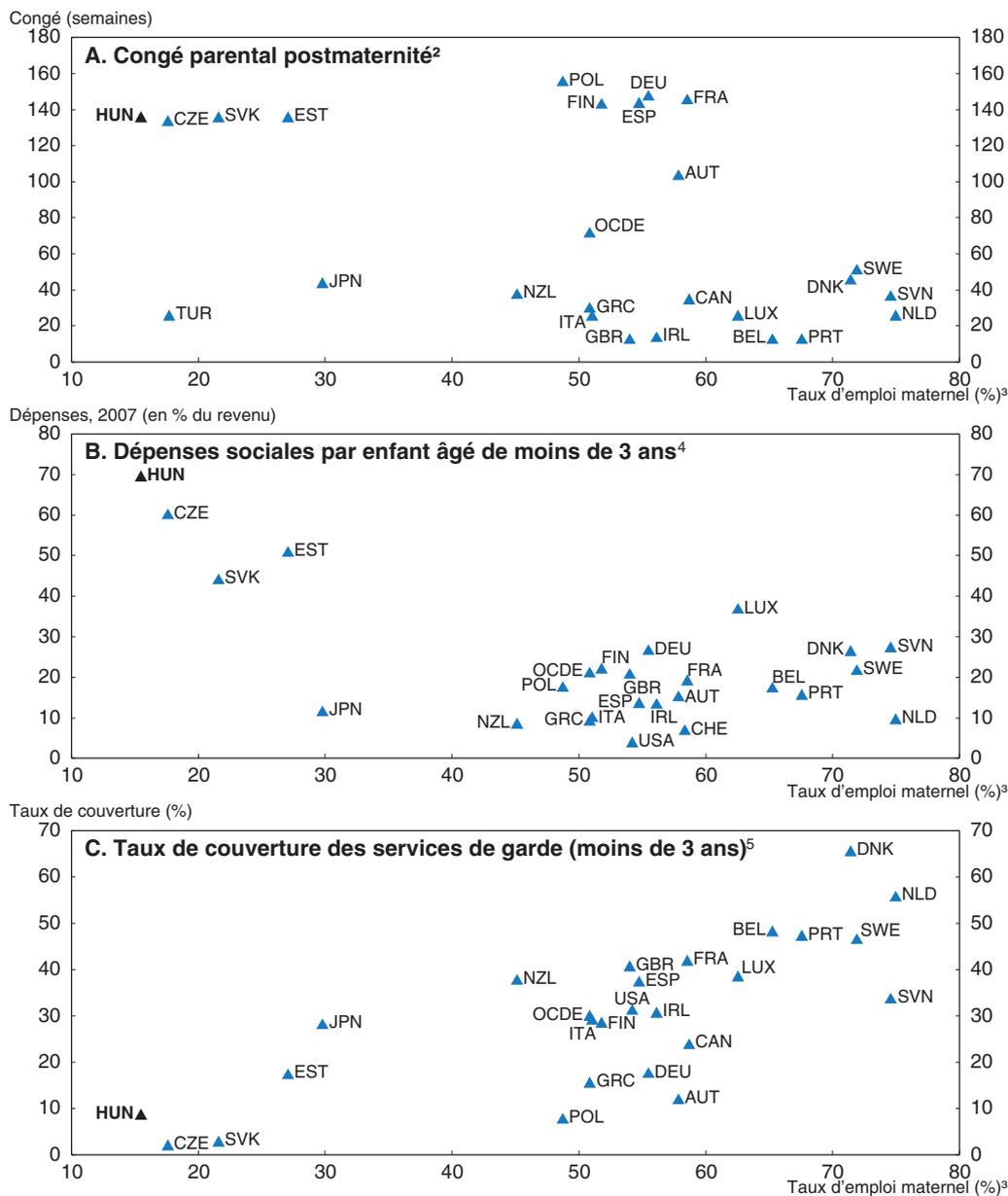
L'activité des femmes est déterminée non seulement par l'existence de formes d'emploi flexibles mais aussi par la générosité des politiques familiales. En Hongrie, les politiques familiales visent à accroître le taux de fécondité en misant à la fois sur les allocations familiales, qui font l'objet d'un effort financier considérable, et sur un congé parental prolongé<sup>2</sup>. Cependant, elles n'ont pas atteint leur objectif, puisque le taux de fécondité a commencé à diminuer à la fin des années 70 pour s'effondrer au début des années 90 et se stabiliser ensuite à un faible niveau dans les années 2000 (OCDE, 2007). Avec 1.33 enfant par femme en 2009, la Hongrie a le troisième taux de fécondité le plus bas de la zone OCDE, où la moyenne s'élève à 1.74.

En Hongrie, les politiques familiales ont une incidence négative sensible sur le taux d'activité des femmes ayant des enfants en bas âge. Parmi les six principaux modèles de congé parental en Europe, celui de la Hongrie se caractérise par le fait que les femmes arrêtent de travailler pendant une longue période pour s'occuper de leurs enfants (Wall, 2007). Le modèle hongrois repose donc sur une garde à domicile assurée par la mère pour les tout jeunes enfants, avec une reprise progressive du travail au fur et à mesure que l'enfant grandit. Il s'appuie également sur les prestations en espèces et les déductions fiscales par enfant les plus généreux de la zone OCDE (qui ont en outre été revus à la hausse en 2011), jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de trois ans (graphiques 3.10, partie B). Parallèlement, malgré des progrès récents, l'offre de services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) pour les enfants de moins de trois ans est limitée. En 2008, le taux de fréquentation de ces structures d'accueil s'élevait à près de 10 % en Hongrie, contre une moyenne de 30 % dans les pays de l'OCDE et un objectif de 33 % pour l'Union européenne tel que déterminé par la Stratégie de Barcelone. Par conséquent, à 15 % seulement, contre une moyenne de 50 %, le taux d'emploi des mères d'enfants de moins de trois ans était le plus bas de l'OCDE en 2008.

Les politiques qui encouragent les femmes à concilier travail et garde des enfants ont des effets positifs sur l'évolution de la fécondité, même si la composition des politiques

Graphique 3.10. Taux d'emploi des mères de famille par rapport aux dépenses sociales, au congé parental et à l'accueil des jeunes enfants<sup>1</sup>

2008



1. Pour plus d'informations, voir les indicateurs LMF 1.2, PF 2.1 et PF 3.2 de la Base de données de l'OCDE sur la famille ; ainsi que les graphiques 2.4 et 4.1 de la publication *Assurer le bien-être des familles*.
2. Congé parental et périodes ultérieures de congé rémunéré et non rémunéré que peuvent prendre les femmes après leur congé maternité afin de s'occuper de leurs jeunes enfants.
3. Mères d'enfants de moins de 3 ans.
4. Dépenses annuelles moyennes en pourcentage du revenu médian des ménages d'âge actif. Les dépenses couvrent uniquement les prestations en espèces et les déductions fiscales et ne tiennent pas compte de la garde des enfants, de l'éducation et des autres transferts en nature. Le revenu correspond à l'équivalent du revenu disponible des ménages.
5. Fréquentation des structures d'accueil des jeunes enfants, ajustée pour tenir compte du degré d'utilisation.

Source : OCDE (2011), *Assurer le bien-être des familles* et la Base de données de l'OCDE sur la famille ([www.oecd.org/social/famille/basededonnees](http://www.oecd.org/social/famille/basededonnees)), octobre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576358>

favorables aux familles joue également un rôle majeur (OCDE, 2011c). Les recherches empiriques montrent que le lien entre la durée des droits à congé et la fécondité est ambigu et ténu. Les transferts financiers ont certes un impact positif sur le taux de fécondité, mais il est limité et de courte durée : ils ne font qu'accélérer les naissances. En revanche, les observations montrent inmanquablement que l'offre de services de garde des enfants a un effet positif sur l'évolution de la fécondité. Il s'agit d'un facteur déterminant pour expliquer les écarts de fécondité entre les pays, qui est également susceptible d'avoir un impact structurel sur les taux de fécondité. Pourtant, c'est bien la conjugaison des différentes mesures (notamment la possibilité de travailler à temps partiel ou d'adopter des pratiques de travail flexibles, le congé maternité et l'offre de services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants), plutôt que chaque mesure en soi, qui a une influence positive sur la fécondité effective et potentielle.

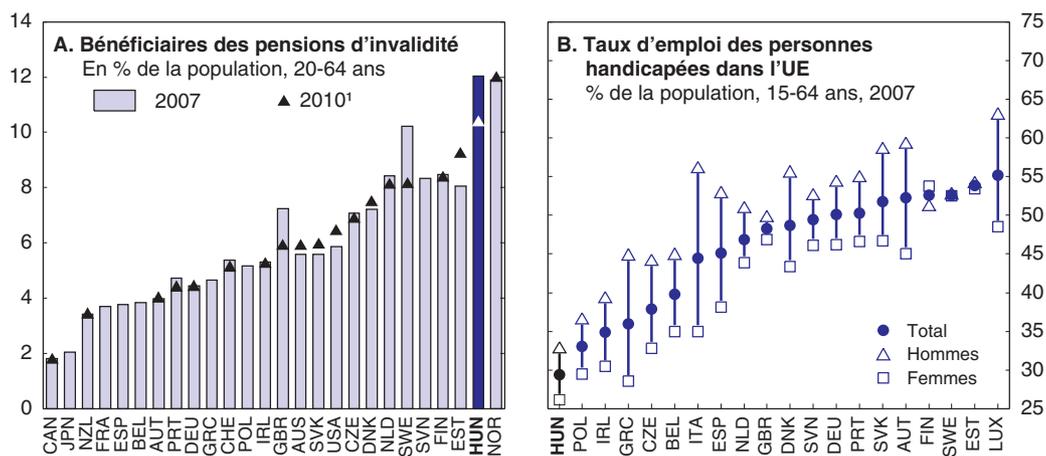
Les pays qui affichent les meilleures performances en ce qui concerne l'emploi des femmes ayant des enfants de moins de trois ans se caractérisent par un congé parental de courte durée et un faible niveau de prestations en espèces et de déductions fiscales par enfant, mais aussi par un taux d'utilisation élevé des services d'EAJE (graphique 3.10). Une réforme des politiques familiales est donc nécessaire pour mieux concilier vie professionnelle et vie privée et pour améliorer l'insertion des femmes sur le marché du travail. La durée du congé parental devrait être sensiblement revue à la baisse. Du point de vue professionnel, en effet, les femmes ont probablement intérêt à reprendre leur activité au maximum six mois après la naissance de leurs enfants<sup>3</sup>. D'autre part, il conviendrait de réorienter les dépenses publiques actuellement consacrées aux prestations en espèces et aux déductions fiscales en faveur des services d'accueil des enfants de moins de trois ans. L'amélioration de l'offre de services d'EAJE aurait également des conséquences positives sur le taux de fécondité. Une solution avantageuse consisterait à installer ces structures dans les gares de banlieue autour des grandes villes (comme cela a été testé récemment en France) ou dans les bureaux de poste, qui sont souvent bien situés en centre-ville. Ainsi, en s'intégrant à l'itinéraire entre le travail et le domicile, ces services seraient plus accessibles.

L'amélioration de l'offre d'aides à la garde des enfants de moins de trois ans permettrait d'éliminer d'importants obstacles à l'emploi de nombreuses mères de famille. De même, une offre plus étoffée de services d'EAJE pour les enfants plus âgés leur permettrait de concilier plus facilement vie professionnelle et responsabilités familiales. En effet, à 52 % en 2008, le taux d'emploi était sensiblement plus élevé pour les mères d'enfants âgés de trois à cinq ans. Néanmoins, le taux d'emploi des femmes en Hongrie reste inférieur de 10 points de pourcentage à la moyenne de la zone OCDE. C'est pourquoi le taux d'emploi des femmes ne comble pas pleinement son retard par rapport à la moyenne de l'OCDE lorsque l'offre de services d'EAJE est élargie pour les enfants plus grands, ce qui signifie que la durée relativement longue du congé parental tend à rendre la reprise du travail plus difficile. Dans une certaine mesure, une longue période d'inactivité peut avoir les mêmes conséquences négatives sur la probabilité de retour à l'emploi que le chômage de longue durée. La possibilité offerte aux mères de trois enfants ou plus, en Hongrie, de prendre des congés supplémentaires tout en continuant à bénéficier de prestations peut expliquer pourquoi elles affichent le deuxième taux d'emploi le plus bas de la zone OCDE, à 25 % environ, ce qui était inférieur de 20 points de pourcentage à la moyenne de l'OCDE en 2008.

### Améliorer l'insertion professionnelle des handicapés en âge de travailler

Les régimes d'invalidité peuvent contribuer à exclure leurs bénéficiaires du marché du travail et les conduire à dépendre de l'aide sociale (OCDE, 2010f). À un peu plus de 10 % en 2010 (pour la classe d'âge 20-64 ans), la proportion des bénéficiaires de pensions d'invalidité en Hongrie figure parmi les plus élevées de la zone OCDE (graphique 3.11). Les facteurs qui ont contribué à la forte augmentation du nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité sont notamment la détérioration rapide de la santé de la population dans la deuxième moitié des années 60 et la volonté des pouvoirs publics de minimiser le coût social de la transition vers l'économie de marché dans les années 90, qui ont contribué à ce que les régimes d'invalidité se transforment *de facto* en voie d'accès à la retraite anticipée. Les entrées nettes dans les régimes d'invalidité sont toutefois restées limitées dans la première moitié des années 2000 et ont même diminué depuis lors, notamment à la suite de la modification du système d'évaluation et des critères médicaux d'accès aux régimes (OCDE, 2005a ; 2011d). Malgré un taux brut d'entrées dans les régimes d'invalidité encore relativement conséquent à près de 5 % en 2008, le principal défi pour les pouvoirs publics consiste désormais à réduire le nombre total de bénéficiaires d'âge actif en favorisant leur retour à l'emploi. Même si les plus de 55 ans sont nombreux parmi les bénéficiaires, la moitié environ de ceux-ci avait moins de 54 ans et un quart moins de 49 ans en 2008.

Graphique 3.11. Bénéficiaires des pensions d'invalidité et taux d'emploi des travailleurs handicapés



1. 2009 pour l'Allemagne, la Finlande, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Suisse.

Source : OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011* et W. Eichhorst et al. (2010), « The Mobility and Integration of People with Disabilities into the Labour Market », IZA Research Report, n° 29, Institute for the Study of Labour, octobre.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932576377>

Seuls 25 à 30 % des handicapés travaillent (graphique 3.11) et leur taux de chômage est une fois et demie plus élevé que celui des travailleurs valides (OCDE, 2010f). Environ 150 000 personnes atteintes d'une maladie ou d'un handicap souhaiteraient travailler sans pouvoir trouver un emploi (Scharle, 2011). S'il existe une corrélation étroite entre le niveau global de l'emploi et le taux d'emploi des personnes invalides, ces dernières se heurtent à des obstacles plus importants pour accéder au marché du travail, et ce pour plusieurs

raisons (OCDE, 2010f ; Eichhorst *et al.*, 2010). Leurs perspectives d'emploi sont notamment plus étroitement liées à l'évolution du cycle économique. Le développement de formes d'emploi flexibles (travail à temps partiel, travail temporaire, activité indépendante, travail à distance et télétravail) permettrait d'améliorer les possibilités d'emploi des personnes souffrant de handicaps. Leurs perspectives d'emploi sont également limitées par un faible niveau d'instruction. C'est pourquoi les programmes de formation continue permettraient de combler le retard scolaire des handicapés par rapport aux travailleurs valides. Néanmoins, d'autres mesures sont également nécessaires.

Le niveau des dépenses allouées aux programmes en faveur de l'emploi et à la réadaptation professionnelle dans le cadre des politiques actives du marché du travail est très faible (OCDE, 2010f). En 2008, une indemnité de réinsertion a été instaurée pour les nouveaux bénéficiaires de pensions d'invalidité ayant une bonne chance de réintégrer le marché du travail (au vu de leur état de santé). Les bénéficiaires de cette indemnité (dont le montant est supérieur à celui d'une prestation normale d'invalidité) doivent participer à un plan global de réinsertion conçu par le bureau de l'emploi, dans le but de récupérer tout ou partie de leur capacité de travail. Néanmoins, seuls les individus souffrant d'une invalidité de plus de 50 % sont autorisés à participer à ce programme. Par ailleurs, l'expérience des pays de l'OCDE laisse à penser que les mesures de réadaptation professionnelle donnent des résultats mitigés, notamment en raison d'effets de rétention (au cours de la période de réadaptation, les participants ne sont généralement pas en recherche d'emploi, ce qui augmente le risque de non-emploi). Dans ces conditions, les mesures de réadaptation professionnelle devraient être couplées avec des programmes privilégiant l'accès à l'emploi (accompagnement vers l'emploi, adaptation de l'environnement de travail et aide individualisée) afin de limiter les périodes d'inactivité et d'augmenter les chances de revenir dans l'emploi.

En 2011, les pouvoirs publics ont réduit de moitié le montant des indemnités de maladie. Pourtant, les taux d'absence pour maladie sont bas et les observations montrent que le fait d'avoir déjà perçu une prestation d'assurance maladie augmente la probabilité de bénéficier d'une pension d'invalidité en Hongrie (OCDE, 2010f). Si les recommandations formulées à l'intention des médecins ont marqué un pas en avant dans les efforts menés pour diminuer le nombre d'entrées en invalidité, il est possible d'améliorer encore les règles et les pratiques des commissions d'évaluation chargées d'examiner les demandes de pension (Scharle, 2008). Il conviendrait notamment de mettre davantage l'accent sur l'aptitude résiduelle au travail plutôt que sur les problèmes de santé. En abandonnant l'approche médicale au profit d'une approche sociale à l'égard de l'invalidité, on pourrait mieux tirer profit des capacités partielles de travail, celles-ci étant définies, comme en Autriche, par la possibilité d'obtenir et d'exercer un emploi rémunéré et de percevoir un revenu correct sans avoir recours à l'aide sociale.

Pour stimuler la demande de main-d'œuvre handicapée, la Hongrie applique un système de quotas assortis de contributions financières qui contraint les entreprises de plus de 25 salariés (20 salariés avant janvier 2012) à employer au moins 5 % de travailleurs atteints d'un handicap ou, à défaut, à acquitter une taxe de réadaptation professionnelle. En 2010, le montant de cette taxe a été multiplié par plus de cinq pour atteindre près de 1 million HUF par an pour chaque salarié en deçà du quota. En 2011, cette taxe a été étendue aux agences de travail temporaire. Toutefois, les données internationales laissent à penser que les systèmes de quotas ne sont pas tout à fait efficaces (Eichhorst *et al.*, 2010). Les emplois soumis aux quotas sont souvent pourvus par des recrutements en interne et

peuvent correspondre à des postes peu qualifiés. En outre, des effets d'écrémage peuvent survenir lorsque les employeurs ciblent en priorité les individus souffrant d'un handicap modéré, en particulier si les quotas ne sont pas définis par niveau de handicap. Ainsi, pour améliorer la demande de main-d'œuvre souffrant de problèmes graves de santé et/ou ayant un potentiel limité en termes de salaire, la Hongrie pourrait officiellement mettre en place un système de quotas par niveau de handicap.

Un autre moyen d'action permettant de favoriser l'emploi des personnes ayant une capacité de travail réduite consiste à mettre en place un système d'aide à l'emploi ciblé sur les entreprises protégées et les employeurs agréés<sup>4</sup>. Ces systèmes absorbent une grande partie des subventions salariales mais n'assurent un emploi qu'à un nombre limité de personnes (Scharle, 2011). Toutefois, la part réelle des travailleurs handicapés dans ces entreprises est souvent très élevée, ce qui entretient la discrimination à leur égard. De surcroît, les entreprises ne sont que très peu incitées à veiller à ce que ces travailleurs évoluent vers des emplois non subventionnés et les activités de réadaptation, de perfectionnement professionnel et de formation des travailleurs sont généralement spécifiques à l'entreprise. La passerelle entre les ateliers protégés ou les entreprises agréées et les emplois réguliers est très étroite, ce qui entraîne le risque que les personnes ayant un potentiel de travail plus important se trouvent « piégées » dans un emploi subventionné (Scharle, 2011). Les résultats seraient meilleurs en favorisant de nouvelles formes d'emploi protégé plus proches du marché du travail normal (comme les entreprises sociales en France et en Finlande) ou en alignant les emplois protégés sur ceux proposés par les entreprises normales (comme aux Pays-Bas). Une autre solution consisterait à limiter la proportion de travailleurs autorisés à conserver un emploi protégé indéfiniment (comme en Norvège) ou à conditionner le financement des entreprises à l'insertion d'une certaine proportion de travailleurs handicapés (en fonction de leur aptitude au travail) dans le marché du travail normal. Enfin, les exonérations de cotisations de sécurité sociale adoptées récemment en faveur des employeurs, dans la limite d'un plafond correspondant à deux fois le salaire minimum, devraient favoriser la demande de main-d'œuvre handicapée si elles sont correctement ciblées en fonction des niveaux de handicap.

Les possibilités de réinsertion des handicapés pourraient être améliorées en s'appuyant plus largement sur les organisations non gouvernementales (ONG). Les données empiriques donnent à penser qu'en faisant appel aux ONG, les possibilités de réinsertion des travailleurs handicapés sont sensiblement plus grandes que celles des travailleurs occupant un emploi protégé. Les prestataires de services les plus performants peuvent en effet trouver un emploi à 30 à 50 % des travailleurs handicapés sur le marché du travail normal sans aide de l'État (Scharle, 2011). Pour accroître encore cette proportion, on peut en outre mettre en place un mécanisme de financement fondé sur les résultats (comme en Australie, aux États-Unis, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni), dans lequel la rémunération des prestataires est fonction du nombre de handicapés qu'ils sont parvenus à réinsérer sur le marché du travail. Par ailleurs, les effets d'écrémage pourraient être évités en faisant varier les honoraires en fonction du degré de handicap des personnes prises en charge (comme en Australie). Ces services de réinsertion seraient financés grâce à une redistribution des subventions actuellement allouées aux employeurs agréés qui ne parviennent pas à réinsérer une certaine proportion de leurs travailleurs handicapés dans des emplois réguliers.

En 2011, le gouvernement a annoncé un audit de grande ampleur des droits aux prestations d'invalidité, en vue de réinsérer sur le marché du travail 110 000 des 220 000 bénéficiaires estimés du régime d'invalidité ayant moins de 57 ans (soit cinq ans avant l'âge légal de la retraite). L'évaluation des bénéficiaires à l'aune des nouveaux critères marque un pas en avant. Les pouvoirs publics ont garanti une partie de la demande de main-d'œuvre en créant directement des emplois dans le cadre du nouveau programme de travaux publics. Néanmoins, comme indiqué ci-dessus, pour les individus qui restent exclus du marché du travail pendant une période prolongée, une stratégie d'activation englobant formation, amélioration des compétences et accompagnement vers l'emploi est nécessaire pour éviter que les participants au programme de travaux publics ne glissent ensuite vers le chômage ou la dépendance à l'égard de l'aide sociale. À la suite d'une réévaluation de l'ensemble des bénéficiaires de moins de 45 ans, l'expérience des Pays-Bas révèle qu'environ un tiers ont réintégré le marché du travail en l'espace de 18 mois, en partie grâce à l'aide à la réinsertion dont ils ont bénéficié. C'est pourquoi pour maximiser les possibilités de réintégration sur le marché primaire du travail il est nécessaire d'adapter le service public de l'emploi afin qu'il puisse systématiquement repérer les individus ayant le plus besoin d'une aide préalable à l'emploi, tout en proposant des services spécifiques pour les handicapés, sous-traités au secteur privé.

### **Lutter contre le non-emploi des jeunes en réformant le système éducatif**

À près de 18 % en 2010, le taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans en Hongrie était le plus bas de la zone OCDE, où le taux d'emploi moyen pondéré de cette classe d'âge s'élevait à près de 40 % (OCDE, 2011d). Cette situation s'explique par un taux de chômage élevé, de 26.5 % environ (supérieur de près de 10 points de pourcentage à la moyenne de l'OCDE) (graphique 3.1), et par un taux d'activité très faible avoisinant 25 % (inférieur de plus de 20 points de pourcentage à la moyenne des pays de l'OCDE). Par ailleurs, près de 12 % des 20-24 ans et 16.5 % des 25-29 ans étaient inactifs et non scolarisés en 2009 (OCDE, 2011e). Par conséquent, la Hongrie doit relever un double défi : empêcher une nouvelle hausse du nombre de jeunes exclus du marché du travail et réduire le taux élevé d'inactivité des jeunes. Si les mesures visant à stabiliser le salaire minimum et à l'adapter aux conditions du marché du travail local sont capitales (voir ci-dessus), il est également impératif de réformer le système éducatif.

Le profil de qualifications de la population d'âge actif est faible (un cinquième des 25-64 ans ne sont pas diplômés, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas achevé le deuxième cycle du secondaire), ce qui signifie qu'il faut également améliorer le niveau d'instruction global et garantir des normes de qualité (y compris dans l'enseignement général). Il s'agit d'une problématique d'autant plus importante qu'un niveau de qualification élevé a des effets positifs sur les perspectives d'emploi et de salaire. Par ailleurs, le système éducatif doit être mieux adapté aux besoins du marché du travail, de manière à réduire le risque d'inadéquation des compétences. En 2004, près de 30 % des travailleurs occupaient en effet un emploi dans un secteur sans lien avec leur domaine d'études (OCDE, 2011d). Si cela peut être le signe d'une mobilité et d'un avancement de carrière, cette situation peut également s'expliquer par une inadéquation entre les études choisies et les besoins du marché du travail.

Les pouvoirs publics ont abaissé l'âge de la scolarité obligatoire de 18 à 16 ans à compter de septembre 2012. Il aurait été préférable de ne pas le faire et d'encourager plutôt les jeunes à poursuivre leurs études<sup>5</sup>. Les jeunes qui quittent l'école sans

qualification dès la fin de la scolarité obligatoire sont plus susceptibles de rester longtemps sans emploi au cours de leur vie professionnelle. Ils sont en outre désavantagés par rapport aux autres en ce qui concerne la formation continue. Ce problème est particulièrement grave en Hongrie, où la proportion de travailleurs sous-qualifiés est très importante, même si des compétences complémentaires peuvent être acquises en dehors du système scolaire classique. Plus de 50 % des travailleurs sont sous-qualifiés par rapport aux compétences requises par leur emploi, ce qui est de loin la proportion la plus élevée de la zone OCDE (OCDE, 2011d)<sup>6</sup>. Dans la majorité des pays de l'OCDE, la scolarité obligatoire prend fin à 16 ans mais dans certains, comme la Belgique, le Canada, les Pays-Bas, la Pologne et le Royaume-Uni, cette limite est fixée à 18 ans. Cependant, seuls le Canada, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont pris des mesures pour diversifier leur système éducatif en proposant des formations en alternance, notamment dans le cadre des filières professionnelles à temps partiel (OCDE, 2010d).

Il est essentiel de poursuivre la réforme de l'enseignement et de la formation professionnels (EFP) afin d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes. Le passage à une économie de marché, conjugué à l'incapacité de s'adapter à l'évolution rapide de la demande de main-d'œuvre au cours de la transition économique, ont entraîné une dégradation progressive de la qualité de l'EFP, qui a contribué aux mauvais résultats sur le marché du travail des catégories de population défavorisées et/ou peu qualifiées et a entraîné un besoin de réformes (OCDE, 2008a ; 2010c). Parmi les mesures récentes adoptées par les pouvoirs publics figurent notamment la mise en œuvre d'un système de bourses d'études destinées aux apprentis qui souhaitent acquérir des qualifications dont l'offre est insuffisante par rapport à la demande sur le marché du travail. En outre, des formations spécialisées en atelier ont été créées dès la fin du primaire (9<sup>e</sup> année d'études) en remplacement des établissements de formation professionnelle accessibles au cours de la 10<sup>e</sup> année d'études ou de la 12<sup>e</sup> ou 13<sup>e</sup> année dans le cas des établissements secondaires professionnels. Des conseils régionaux pour l'éducation et le développement ont été mis en place pour superviser les systèmes régionaux d'enseignement secondaire professionnel et lutter contre l'inadéquation des qualifications. Par ailleurs, de nouvelles responsabilités en matière de conception, d'organisation et de contrôle ont été ou seront bientôt déléguées à la Chambre de commerce et d'industrie de Hongrie, ce qui devrait créer les conditions propices à l'amélioration de la qualité du système et à son adaptation aux besoins du marché. Cela étant, toute réforme de la structure institutionnelle doit être suivie et évaluée attentivement : les observations ont en effet montré que la création d'un réseau de centres de formation professionnelle intégrés sur le plan régional s'était avérée coûteuse et peu efficace dans certains cas, malgré des effets positifs en matière d'orientation professionnelle (Cseres-Gergely, 2010). Ce réseau a été restructuré par les autorités dans le cadre d'une nouvelle loi sur l'EFP récemment adoptée.

Plus le niveau d'instruction des jeunes est élevé, plus leur taux d'emploi augmente, tandis que la probabilité de passer de l'inactivité à l'emploi s'accroît parallèlement au niveau d'instruction pour les hommes comme pour les femmes (OCDE, 2008b). C'est en Hongrie que l'avantage de salaire lié aux études supérieures est le plus élevé dans la zone OCDE (OCDE, 2010g). En outre, en 2008, les jeunes peu qualifiés (qui n'ont pas achevé leurs études secondaires) affichaient un taux de chômage deux fois plus élevé en moyenne que celui des jeunes très qualifiés (diplômés de l'enseignement supérieur). Alors que ces chiffres devraient fortement inciter les jeunes à suivre des études supérieures, les taux de diplômés restent bas. En dépit de taux de scolarisation dans les filières de cycle long (« type A »)

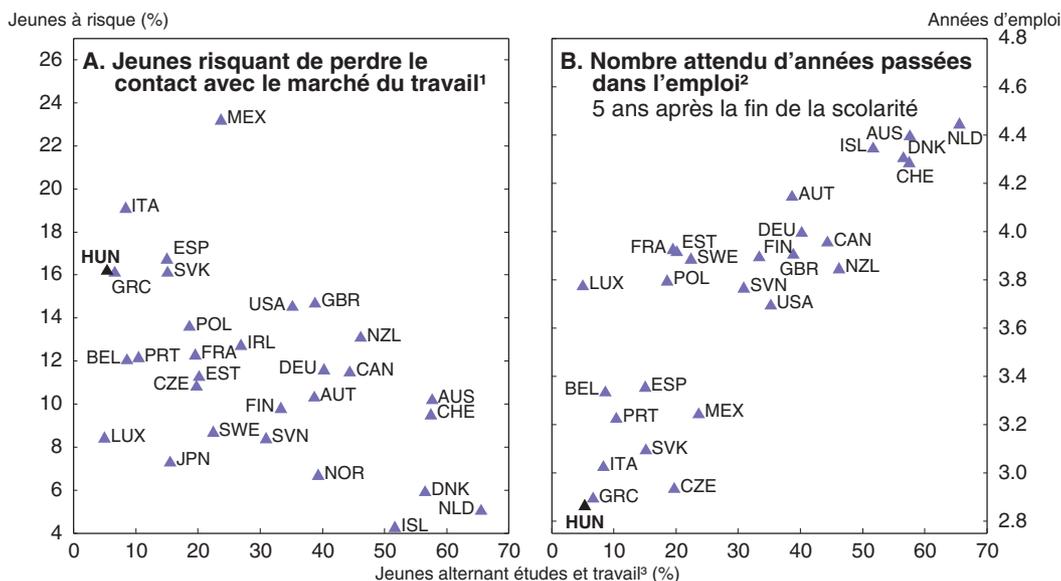
de plus de 50 %, c'est-à-dire légèrement supérieurs à la moyenne de l'OCDE, le niveau d'études restait inférieur de près de dix points de pourcentage à la moyenne de l'OCDE en 2008. Les programmes supérieurs de cycle court spécialisés dans les enseignements pratiques, techniques ou professionnels (« type B ») sont généralement moins développés dans les pays de l'OCDE, même s'ils sont importants pour garantir de bons résultats sur le front de l'emploi. Toutefois, ils sont encore moins répandus en Hongrie, avec des taux de diplômés d'à peine 5 %, deux fois plus bas que la moyenne de l'OCDE en 2008.

Il est nécessaire de s'efforcer de développer l'enseignement supérieur, tout en concentrant l'action publique sur deux fronts essentiels pour s'adapter aux besoins du marché du travail. *Tout d'abord*, il convient de proposer une offre élargie et de qualité pour les formations professionnelles post-secondaires et les programmes supérieurs de type B, afin d'aider les élèves à acquérir de précieuses compétences professionnelles et techniques de haut niveau. *Ensuite*, si les taux d'échec élevés dans les cycles de type A peuvent être imputables à l'insuffisance des capacités et à des incitations financières faussées (OCDE, 2010c), les effectifs sortants du système éducatif ne correspondent pas non plus pleinement aux besoins réels du marché du travail, notamment en raison d'un nombre insuffisant de diplômés dans les secteurs des sciences, des technologies et de l'ingénierie (gouvernement de la république de Hongrie, 2011). Une meilleure adéquation entre l'offre et la demande peut être obtenue en renforçant les services d'orientation professionnelle (en dehors du cadre scolaire), ainsi qu'en recueillant et en publiant des informations sur le devenir professionnel des élèves. Les réformes récentes visant à suivre l'évolution professionnelle des étudiants de l'enseignement supérieur marquent un réel progrès mais doivent être soutenues par une diffusion étendue et transparente de l'information.

Conjuguer travail et apprentissage faciliterait la transition de l'école à la vie professionnelle en aidant les élèves à entrer sur le marché du travail et à s'y insérer durablement (graphiques 3.12, partie A). En 2008, l'âge médian de fin d'études était de 21 ans en Hongrie, ce qui était conforme à la moyenne de l'OCDE. Toutefois, la proportion d'étudiants de 15 à 29 ans qui conjugueraient études et travail (dans le cadre de contrats d'apprentissage ou d'autres programmes de formation en alternance) était inférieure à 10 %, contre une moyenne proche de 35 % dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2010d). Dans le rapport *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, l'OCDE identifie quatre groupes de pays membres en fonction de la relation entre l'âge médian d'arrêt des études et l'alternance entre travail et études : le modèle « étudier longtemps tout en travaillant » est principalement répandu dans les pays nordiques (sauf en Suède) et aux Pays-Bas ; le modèle « étudier tout en travaillant » regroupe les pays anglo-saxons et la Suède ; le modèle « étudier d'abord, travailler ensuite » concerne de nombreux pays européens et la Corée ; et le modèle dit « d'apprentissage » est utilisé dans les pays germanophones. La Hongrie appartient au troisième groupe, qui se caractérise par une transition brutale entre école et travail et se distingue des autres groupes où plus d'un tiers des étudiants travaillent. L'insertion difficile des nouveaux arrivants sur le marché du travail est confirmée par le fait que la Hongrie affiche le deuxième plus mauvais résultat de la zone OCDE pour ce qui est du nombre d'années passées dans l'emploi au cours des cinq années suivant l'obtention du diplôme (graphiques 3.12, partie B). La Hongrie pourrait améliorer les résultats des jeunes sur le marché du travail en mettant en place des contrats d'apprentissage, des stages obligatoires et une alternance études-travail pendant l'année scolaire, à condition de ne pas pénaliser les études (c'est-à-dire sans dépasser 15 à 20 heures de travail par semaine).

### Graphique 3.12. L'alternance études-travail est une solution efficace pour s'insérer sur le marché du travail

15-29 ans, 2008



1. Jeunes sortis du système scolaire et sans emploi (qui ne suivent pas non plus de formation continue), en pourcentage de la population du même groupe d'âge.
2. Pour plus de détails sur le calcul voir l'encadré 3.2 de la publication *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*. Données de 2006 pour l'Australie.
3. Jeunes scolarisés qui occupent un emploi ou qui suivent une formation en alternance (y compris les jeunes en apprentissage), en pourcentage du même groupe d'âge de jeunes en formation.

Source : OCDE (2010), *Regards sur l'éducation 2010* et *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576396>

Pour aider les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur à débiter sur le marché du travail, la Hongrie a mis au point un programme de « stages rémunérés », qui associe incitations fiscales pour les employeurs et encadrement par des adultes. Ce programme a principalement été utilisé dans le secteur public (Kun, 2010). Pour augmenter le volume de formation en entreprise offert par les employeurs, la Hongrie impose une taxe aux entreprises qui ne pratiquent pas la formation. Néanmoins, les incitations financières proposées aux petites et moyennes entreprises pour embaucher des apprentis sont limitées, la charge administrative est lourde et seules quelques entreprises étrangères participent à ce système (OCDE, 2008a). Les programmes de ce type ont eu des résultats en demi-teinte dans les pays qui y ont eu recours. Pour concevoir des programmes d'apprentissage, il est indispensable de trouver le juste équilibre entre les différentes incitations, de manière à optimiser la participation des employeurs et des salariés, tout en garantissant la qualité de la formation en entreprise (OCDE, 2010h). Pour ce faire, il convient de proposer un salaire relativement bas aux apprentis (inférieur au salaire minimum), qui augmente au fur et à mesure de l'amélioration des compétences et de la productivité, tout en s'assurant de l'engagement des employeurs à former les apprentis (en échange d'un coût de main-d'œuvre plus bas). Cependant, l'acquisition de compétences spécialisées adaptées à des tâches spécifiques ne doit pas être propre à une entreprise en particulier ni intervenir au détriment de l'acquisition d'une base solide de compétences d'ordre général en lecture, écriture et calcul, indispensable à l'apprentissage tout au long de la vie (voir ci-après). Sinon, les étudiants des filières professionnelles pourraient ne pas

être en mesure de s'adapter aux progrès technologiques ni à l'évolution de la demande de main-d'œuvre. Les déficits de compétences générales et transférables (dans les domaines de la résolution de problèmes et de la communication par exemple) limitent les perspectives d'emploi des travailleurs ayant suivi une formation professionnelle en Hongrie (Kézdi *et al.*, 2009). C'est pourquoi il convient d'offrir un soutien adapté aux élèves qui ont des difficultés à acquérir les compétences élémentaires.

### **Favoriser l'activité des seniors**

Avec un taux d'emploi de près de 35 % parmi les personnes âgées de 55 à 64 ans en 2010, la Hongrie affiche la troisième plus mauvaise performance de la zone OCDE, en dépit d'une progression de plus de dix points de pourcentage ces dix dernières années. Si les taux d'activité par âge et par sexe restent stables à leur niveau actuel, le rapport entre la population inactive âgée de plus de 50 ans et la population active pourrait presque doubler et dépasser 1 en 2050 (OCDE, 2006). Par ailleurs, le ratio entre la population inactive totale et la population active pourrait avoisiner 2 d'ici à 2050. L'allongement de la durée du travail pourrait dynamiser la croissance de la population active et, partant, compenser l'impact du vieillissement de la population sur la production potentielle, tout en ayant une incidence positive sur les finances publiques du fait de la diminution des dépenses consacrées aux retraites et de la hausse des recettes fiscales.

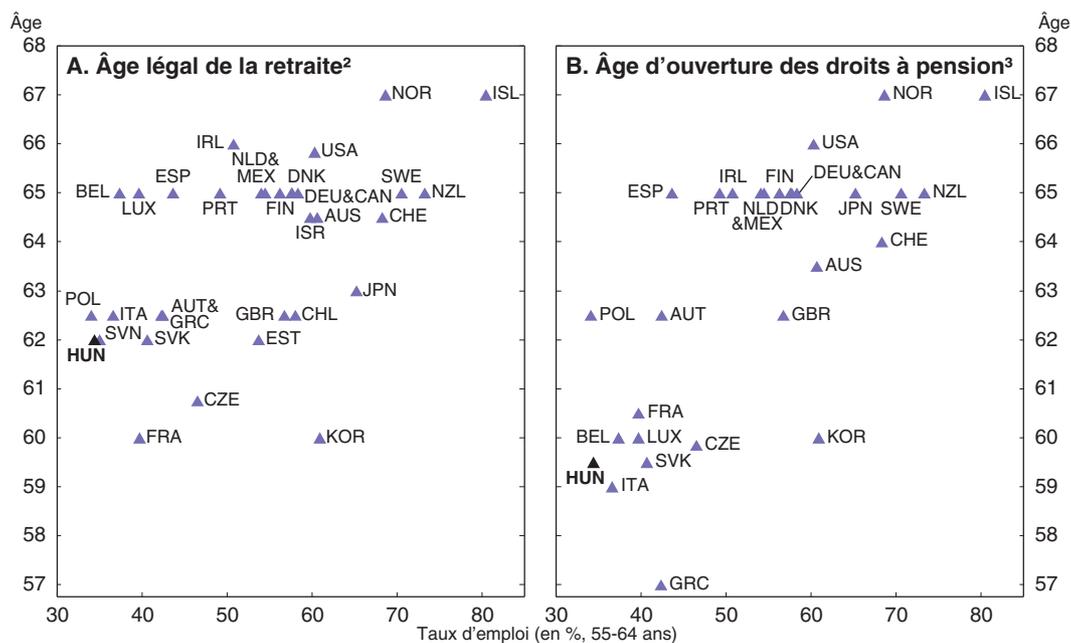
Si l'on ne tient pas compte des améliorations récentes, le régime d'invalidité et de retraite offrait, par le passé, de fortes incitations financières à l'arrêt précoce de l'activité, notamment pour les travailleurs ayant des perspectives limitées en termes d'emploi et de salaire (Cseres-Gergely, 2007). Par ailleurs, une forte proportion de la population hongroise d'âge actif est peu qualifiée et les études empiriques montrent que les travailleurs manuels et peu qualifiés tendent à partir plus tôt à la retraite que les travailleurs non manuels et plus qualifiés (OCDE, 2006). Même si le taux d'activité des futures cohortes de travailleurs âgés augmente progressivement avec l'amélioration de leur niveau d'études, des mesures structurelles sont nécessaires pour renforcer l'employabilité des travailleurs âgés actuels, notamment en poursuivant les réformes du régime de retraite et en éliminant les obstacles spécifiques à l'emploi des seniors sur le marché du travail.

### **Réformer le régime de retraite**

Dans la deuxième moitié des années 2000, les pouvoirs publics ont modifié plusieurs paramètres du premier pilier (prestations définies) du régime de retraite (OCDE, 2010c), incitant les seniors à poursuivre leur activité. Le relèvement de l'âge légal de la retraite et de l'âge d'ouverture des droits à pension<sup>7</sup> devrait avoir un impact positif sur le taux d'emploi des travailleurs âgés (graphique 3.13). En 2002, l'âge légal de la retraite était de 62 ans pour les hommes et de 58 ans pour les femmes. Il a été harmonisé pour les hommes et les femmes en 2009 et, à compter de 2014, il sera progressivement relevé jusqu'à 65 ans d'ici à 2022. Les réformes ont également durci les critères d'accès à la retraite anticipée. En 2002, l'âge d'ouverture des droits à pension s'établissait à 60 ans pour les hommes et à 55 ans pour les femmes. Il a été relevé à 59 ans pour les femmes en 2009 et il devrait converger, pour les hommes comme pour les femmes, vers l'âge légal de la retraite à horizon 2022. Pour inciter les seniors à travailler plus longtemps, les pouvoirs publics pourraient poursuivre la réforme du premier pilier du régime de retraite en revoyant à la hausse l'âge légal de la retraite conformément à l'allongement de l'espérance de vie, en diminuant les taux de remplacement et en éliminant les voies d'accès aux dispositifs de retraite anticipée (y compris pour les régimes spéciaux) (voir chapitre 1).

Graphique 3.13. Taux d'emploi des seniors et âge de la retraite<sup>1</sup>

2010



1. Les âges de retraite correspondent à des moyennes non pondérées des données disponibles pour les hommes et pour les femmes.

2. Âge auquel le travailleur peut prétendre à une pension, quel que soit le nombre d'années de cotisation.

3. Âge auquel le travailleur peut prétendre à une pension à taux plein (sans décote pour cause de retraite anticipée).

Source : OCDE (2011), *Panorama des pensions 2011* ; *Statistiques du marché du travail* (base de données) et « Vieillesse et politiques de l'emploi – Statistiques sur l'âge effectif moyen de la retraite », septembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576415>

### Surmonter les obstacles du côté des employeurs

Certains employeurs peuvent exercer une discrimination à l'égard des travailleurs âgés en raison de préjugés quant à la capacité des seniors de s'adapter à l'évolution des technologies et de l'entreprise. En 2003, la Hongrie a adopté une loi interdisant la discrimination fondée sur l'âge. En 2005, un peu plus de 3 % des travailleurs faisaient état de pratiques discriminatoires, ce qui correspond à la moyenne observée dans la plupart des pays de l'UE. Un examen approfondi des données empiriques montre qu'il n'existe aucune corrélation négative entre différentes mesures subjectives de la discrimination fondée sur l'âge et le taux d'emploi des seniors (OCDE, 2011f). Par ailleurs, les campagnes publiques d'information se révèlent plus ou moins efficaces dans la lutte contre la discrimination à l'encontre des travailleurs âgés. Ces campagnes devraient plutôt mettre l'accent sur les avantages liés à la diversité des âges dans l'entreprise, afin d'éviter la stigmatisation des travailleurs âgés.

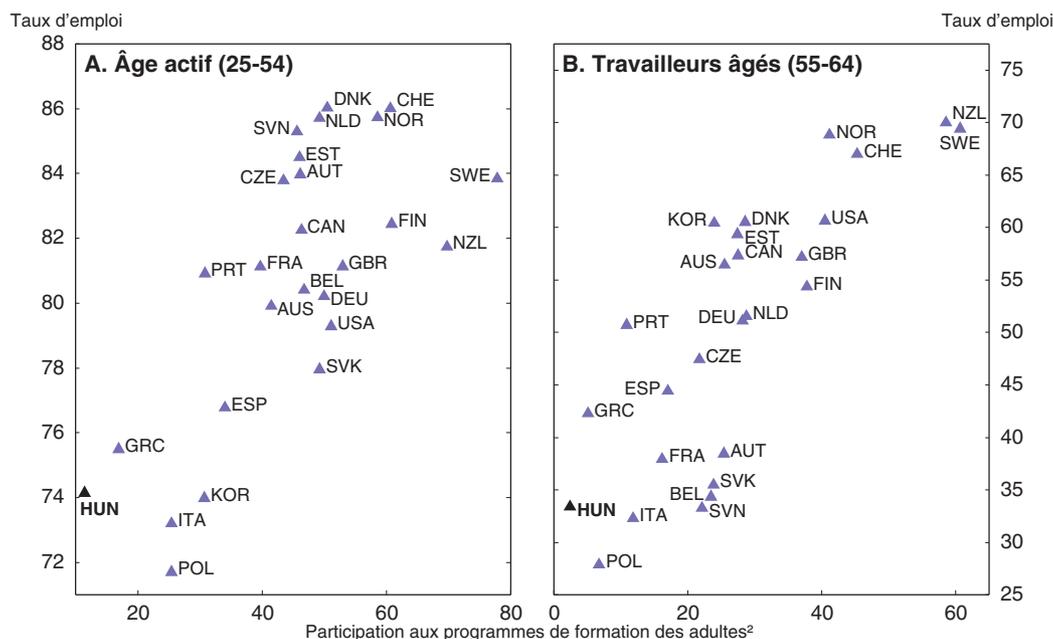
À 1.4 environ pour les hommes en Hongrie, le rapport entre le salaire à temps plein des 55-59 ans et celui des 25-29 ans pourrait contribuer à expliquer l'employabilité plus limitée des seniors. En effet, leurs perspectives d'emploi sont peut-être freinées par le fait que le coût d'un travailleur âgé augmente avec l'ancienneté ou l'âge de manière plus marquée que la productivité. Les analyses menées à l'échelle internationale montrent une corrélation négative statistiquement significative entre la rémunération à l'ancienneté et le taux d'embauche des travailleurs âgés, mais pas de lien évident avec leur taux d'emploi

(OCDE, 2011f ; d'Addio et al., 2010). Cependant, les systèmes de rémunération à l'ancienneté sont de moins en moins viables compte tenu du vieillissement de la population active, et il est de plus en plus difficile de compenser les salaires élevés des travailleurs âgés par rapport à leur productivité par des salaires bas pour les travailleurs jeunes. Dans ces conditions, il est capital que les pouvoirs publics et les partenaires sociaux adoptent des mesures pour veiller à ce que la façon dont sont fixés les salaires prenne en compte le vieillissement de la population active. Les clauses d'ancienneté prévues dans les accords de salaire pourraient être remplacées par des clauses relatives aux performances, comme cela a par exemple été fait dans le secteur public en Suède. Les autorités coréennes ont encouragé la mise en œuvre d'un dispositif de « pic salarial » selon lequel le salaire peut être revu à la baisse après un certain âge en contrepartie d'une plus grande sécurité de l'emploi. L'apprentissage tout au long de la vie contribue à renforcer la productivité des travailleurs âgés et à empêcher que l'écart entre leur productivité et leurs salaires se creuse (voir ci-après). Les données empiriques donnent en effet à penser qu'il existe une corrélation étroite entre la fréquence des formations et le maintien dans l'emploi des travailleurs âgés par rapport aux jeunes (OCDE, 2006).

### **Surmonter les obstacles du côté des travailleurs âgés**

La demande des différentes qualifications évolue en permanence sous l'influence de la mondialisation, des progrès technologiques, de l'organisation du travail et des modes de consommation. Par ailleurs, plus un pays en situation de rattrapage se rapproche de la frontière technologique, plus il a besoin de favoriser l'apprentissage et la formation des adultes pour rester compétitif. C'est pourquoi les travailleurs âgés actuels et futurs risquent de voir leurs qualifications se déprécier et leurs compétences devenir obsolètes en l'absence d'un investissement permanent dans la formation tout au long de la vie. Cette dernière joue un rôle décisif dans le maintien et l'amélioration du capital humain et, partant, dans le renforcement de l'employabilité des seniors. Or sa fréquence diminue avec l'âge, non seulement parce que le service public de l'emploi accorde moins d'importance aux seniors, mais aussi et surtout parce que les retombées de l'investissement consacré à la formation seront d'autant plus limitées que les salariés approchent de l'âge de la retraite (OCDE, 2011f). La révision en hausse de l'âge légal de la retraite devrait accroître le rendement net potentiel de la formation, tandis que l'amélioration du niveau d'études des cohortes suivantes (les travailleurs hautement qualifiés sont plus nombreux à suivre des formations que les travailleurs peu qualifiés) devrait se traduire par une plus forte participation aux programmes de formation continue.

La Hongrie affiche le plus faible taux de participation des 25-64 ans aux activités de formation des adultes de toute la zone OCDE : à la fin des années 2000, il s'élevait à peine à 10 % tous niveaux d'études confondus, contre une moyenne proche de 40 % dans la zone OCDE et de 35 % en Pologne, en République slovaque et en République tchèque. Une faible incidence de la formation continue pourrait se traduire par un taux d'emploi relativement plus bas des travailleurs d'âge actif et par un écart considérable par rapport à l'emploi des travailleurs âgés (graphique 3.14). Par conséquent, il semble particulièrement important de mener des actions visant à encourager le perfectionnement régulier des compétences tout au long de la vie, afin d'accroître le taux de participation des seniors actuels et futurs aux activités de formation. Toutefois, l'efficacité de ces actions est limitée pour les travailleurs âgés qui n'ont suivi que très peu de formations au cours de leur carrière. Par ailleurs, la variation du taux de participation en fonction du niveau d'études est parfois plus importante qu'en fonction de l'âge, ce qui implique d'accorder une attention particulière

Graphique 3.14. **Formation continue et taux d'emploi**En pourcentage, 2007<sup>1</sup>

- 2008 pour la Belgique, le Canada, les Pays-Bas et la République tchèque ; 2006 pour le Danemark, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, la Nouvelle Zélande, la Pologne, et le Royaume-Uni ; 2005 pour les États-Unis et la Suède.
- Participation à des activités de formation formelles ou non formelles en pourcentage de la population du même groupe d'âge.

Source : OCDE (2011), *Statistiques du marché du travail* (base de données), décembre et OCDE (2010), *Regards sur l'éducation 2010*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576434>

aux travailleurs peu qualifiés qui ne reçoivent qu'une formation très limitée au cours de leur vie professionnelle. En bénéficiant de formations dès le milieu de leur carrière, ces travailleurs pourraient acquérir des habitudes qui favoriseraient un perfectionnement régulier de leurs compétences tout au long de leur vie active.

Plusieurs mesures pourraient encourager le développement de la formation des adultes, notamment le renforcement des incitations ainsi que de l'offre de formation et de sa qualité. La réduction de l'impôt implicite sur la poursuite de l'activité permettrait non seulement d'accroître le taux d'activité des travailleurs âgés mais aussi leur participation aux programmes de formation (Bassanini *et al.*, 2005). Plus précisément, la création de comptes individuels de formation serait un moyen de responsabiliser les travailleurs et de leur donner un plus grand contrôle sur leur propre apprentissage tout au long de la vie, tout en veillant à ce que les différents types de formation soient adaptés aux besoins (OCDE, 2005b). Sur le plan du financement, étant donné que la formation des adultes génère un rendement privé, elle doit être cofinancée. Néanmoins, les travailleurs peu qualifiés et peu instruits pourraient bénéficier d'une participation plus élevée de l'État sous forme de subventions (chèques formation et allocations). L'exemple de la République tchèque montre qu'il est possible de garantir la diversité de l'offre privée en instaurant une réglementation visant à préserver la concurrence lors de la sélection des prestataires de services de reclassement (Bodewig et Hirshleifer, 2011)<sup>8</sup>.

La poursuite de l'activité à un âge plus avancé dépendra également des facteurs suivants : adaptation des conditions de travail aux besoins d'une main-d'œuvre de plus en plus âgée, maintien de l'état de santé des travailleurs âgés et réformes du système de santé (voir chapitre 4) et aménagement d'un temps de travail flexible permettant une transition progressive vers la retraite (en assouplissant les critères permettant de cumuler travail et retraite). L'autre enjeu consiste à augmenter la participation des travailleurs âgés aux programmes actifs du marché du travail, tout en renforçant les obligations de recherche d'emploi, qui sont souvent limitées pour cette catégorie de travailleurs dans les pays de l'OCDE. Si l'allocation de recherche d'emploi a été supprimée (voir ci-dessus), il faut se féliciter qu'elle ait néanmoins été maintenue pour les travailleurs ayant cinq ans de moins que l'âge légal de la retraite. En effet, une fois au chômage, la probabilité de retrouver un emploi est nettement moindre pour les seniors que pour les travailleurs d'âge très actif ou jeunes (OCDE, 2006). Dans ce contexte, il est essentiel de limiter les possibilités d'accès à la retraite anticipée via le système d'indemnisation du chômage ou les régimes d'invalidité et de maladie de longue durée. Cependant, ce risque semble limité en Hongrie compte tenu de la forte réduction des prestations sociales opérée récemment.

### **Lutter contre l'exclusion des Roms du marché du travail**

En Hongrie, les Roms représentent environ 7 % de la population totale. Ils souffrent d'une grande pauvreté, d'un accès limité à l'emploi, d'un mauvais état de santé, de discrimination et d'exclusion sociale, non seulement en Hongrie mais aussi dans d'autres pays européens (Commission européenne, 2011 ; Banque mondiale, 2008). Avant que la Hongrie n'accède à l'économie de marché, les Roms affichaient un taux d'activité élevé. Toutefois, les premières années de la transition économique ont été marquées par une contraction spectaculaire de la demande de main-d'œuvre non qualifiée et par la suppression des emplois non productifs dans le cadre d'une économie de marché, principalement occupés par les Roms. C'est ainsi que le non-emploi des Roms est devenu un problème majeur, notamment le nombre élevé de sorties de l'emploi vers les régimes d'invalidité afin d'accéder à la retraite anticipée (voir ci-dessus). En 1994, l'écart entre le taux d'emploi des Roms et celui des non-Roms atteignait presque 40 % pour les hommes et pour les femmes. Il reste relativement peu sensible à l'évolution des conditions macroéconomiques et s'est considérablement creusé pour les hommes comme pour les femmes depuis lors (Kertesi, 2010).

Plusieurs éléments contribuent à ce déficit d'emplois (Kertesi et Kézdi, 2011a) : le niveau d'instruction sensiblement inférieur des Roms y joue un rôle déterminant et croissant avec le temps. Par conséquent, il est crucial de combler ce retard en matière d'éducation pour améliorer les perspectives professionnelles des Roms. S'agissant du faible taux d'emploi des femmes, le nombre d'enfants entre également en jeu, notamment du fait des transferts directs relativement généreux octroyés pour les enfants à charge. Même si de nombreux Roms vivent dans des zones rurales isolées des agglomérations importantes sur le plan économique, la situation géographique joue un rôle mineur dans leur faible taux d'emploi après prise en compte du niveau d'études. La partie inexplicquée du déficit d'emplois peut notamment tenir à une discrimination ethnique très répandue, ainsi qu'à des différences latentes dans la qualité ou le contenu de l'éducation (au détriment des Roms) et aux préférences de la main-d'œuvre (salaires de réserve différents

par exemple). Les différences de niveau d'instruction expliquent pour moitié au moins les écarts observés en termes de salaire horaire.

Les Roms doivent faire face à une forte insécurité de l'emploi et ils sont marginalisés sur le marché du travail, comme en témoignent un taux de chômage largement supérieur à la moyenne, des périodes de chômage plus longues, des emplois moins stables car plus souvent saisonniers (dans l'agriculture et la construction) et une participation plus massive aux programmes d'emplois publics de courte durée (Kertesi et Kézdi, 2011a). Si ces derniers contribuent dans une large mesure à l'emploi des Roms, ils semblent les confiner à un segment peu qualifié du marché du travail, renforçant ainsi leur marginalisation et leur dépendance à l'égard de ces programmes (Kertesi, 2010 ; Fleck et Messing, 2010).

Les Roms ont un niveau d'instruction sensiblement inférieur à celui de la population hongroise de souche : 30 % des hommes roms et près de 45 % des femmes n'ont pas achevé leur scolarité primaire, contre une moyenne nationale de 5 % et 10 % respectivement (Kertesi et Kézdi, 2011a). Le système éducatif n'est pas en mesure de compenser le fait d'être issu d'un milieu défavorisé et ne favorise pas la mobilité sociale des Roms. Les enfants roms sont moins nombreux à bénéficier d'une éducation préscolaire, ils rentrent souvent plus tard à l'école primaire et, en dépit des réformes législatives, sont encore davantage susceptibles d'être reconnus comme souffrant d'un retard mental léger et, partant, d'être placés dans des établissements spécialisés ou de recevoir une éducation inadaptée au sein des établissements d'enseignement général (OCDE, 2010i). Ces inégalités sont renforcées par le système d'orientation précoce et la possibilité qu'ont les familles, depuis 1993, de choisir l'établissement de leurs enfants. Cette mesure s'est traduite par une forte sélection en fonction du revenu et du groupe ethnique, qui a coïncidé avec l'augmentation du nombre d'élèves roms dans les établissements primaires. Les recherches empiriques montrent que la discrimination à l'égard des Roms et des élèves défavorisés est beaucoup plus importante au niveau des écoles qu'au niveau des classes (Kertesi et Kézdi, 2010). Plus l'agglomération est importante, plus cette discrimination entre établissements est prononcée, et elle atteint son paroxysme dans les zones qui comptent le plus de Roms et de familles défavorisées. Les résultats des évaluations internationales (comme le PISA) confirment aussi cette tendance : la Hongrie est l'un des pays de l'OCDE où la plus grande partie de la variation des résultats en lecture s'observe entre les établissements plutôt qu'à l'intérieur d'un même établissement, même après avoir pris en compte le milieu socio-économique d'origine (OCDE, 2010j). En 2006, par exemple, on observait un écart marqué dans les résultats aux tests de lecture et de mathématiques entre les élèves de 8<sup>e</sup> année roms et non roms (Kertesi et Kézdi, 2011b). Cet écart était principalement imputable au niveau de formation des parents, au revenu des familles et à la pauvreté, facteurs eux-mêmes indissociables de la santé, de l'éducation et de la qualité des établissements. Enfin, le taux d'abandon des études secondaires est plus élevé chez les Roms et seuls 2 à 3 % des hommes et des femmes roms sont diplômés de l'enseignement secondaire ou supérieur.

En dépit de l'amélioration du niveau d'instruction des plus jeunes cohortes de Roms ces dernières années, l'écart s'est en fait creusé par rapport au reste de la population (Budapest Institute, 2011b). Des mesures structurelles sont nécessaires pour améliorer l'accès des enfants roms à un enseignement de qualité et pour les inciter à poursuivre leurs études plus longtemps (OCDE, 2010c ; 2010i). Il faudrait inciter les parents à inscrire leurs enfants dans des structures d'enseignement préscolaire avant l'âge de la

scolarité obligatoire, afin d'améliorer les résultats enregistrés à la fois sur le plan scolaire et sur le plan social et d'augmenter les chances des jeunes enfants de poursuivre leurs études après l'âge légal de fin de scolarité. L'accès à l'enseignement préscolaire est capital pour éviter les différences de niveau qui favorisent dès le plus jeune âge la discrimination à l'égard des Roms au sein du système scolaire. Pour favoriser l'implication des parents dans le parcours scolaire de leurs enfants, il faudrait mettre en place des coordonnateurs assurant un lien entre l'école et la maison, afin de faciliter les contacts entre les enseignants, les familles et la communauté (OCDE, 2010k). Les mesures supplémentaires à envisager sont les suivantes : i) sensibiliser davantage les enseignants à la diversité ; ii) encourager la mixité entre élèves roms et non roms au sein des écoles et entre les écoles ; iii) reporter l'orientation opérée vers l'enseignement général ou professionnel après la 9<sup>e</sup> année d'études ; iv) offrir aux enfants roms en difficulté un soutien scolaire sans les orienter vers des établissements spécialisés (ce qui a en fait pour effet d'accentuer leur retard) mais en leur garantissant une aide appropriée et régulière dans l'enseignement général ; et v) fusionner les établissements de formation professionnelle et les établissements secondaires professionnels. Les établissements de formation professionnelle freinent la mobilité sociale des Roms (près des deux tiers des élèves roms ayant achevé le primaire fréquentent ce type d'établissement) et sont caractérisés par des taux d'abandon cinq à six fois plus élevés et par des taux de redoublement 2.5 à 3 fois plus élevés que ceux des établissements secondaires professionnels ou généraux (Kézdi *et al.*, 2009). Par ailleurs, pour remédier au déficit de qualifications des adultes roms, les pouvoirs publics devront mener une politique active d'accès à l'emploi reposant sur l'amélioration systématique des compétences et sur une offre renforcée de formations de la deuxième chance conçues pour consolider les apprentissages fondamentaux. Néanmoins, il est nécessaire de cibler précisément ces mesures étant donné que plus les programmes en faveur de l'emploi sont complexes et de longue durée (formation et autres services inclus), plus le taux de participation des Roms est limité (Fleck et Messing, 2010).

### Encadré 3.1. **Recommandations pour lutter contre l'exclusion sur le marché du travail**

#### **Favoriser le redressement du marché du travail**

- Restructurer le programme de travaux publics en renforçant sensiblement l'offre de services de formation et de perfectionnement des compétences.
- Réduire progressivement le niveau du salaire minimum national par rapport au salaire médian et envisager d'en moduler le montant selon les régions en fonction de la situation des marchés du travail locaux.
- Réinstaurer le crédit d'impôt en faveur de l'emploi, mais réduire son coût budgétaire en abaissant le niveau de revenu à partir duquel il est progressivement supprimé.

#### **Encourager le développement de l'emploi à temps partiel**

- Assouplir la réglementation en limitant les motifs pouvant être retenus par les employeurs pour refuser l'emploi à temps partiel et en instaurant un droit de retour automatique au temps plein.

**Encadré 3.1. Recommandations pour lutter contre l'exclusion sur le marché du travail (suite)**

**Réformer les politiques familiales pour stimuler le taux d'activité des femmes**

- Remanier les politiques familiales en diminuant considérablement la durée du congé parental et en réorientant les dépenses publiques consacrées aux prestations en nature et aux déductions fiscales vers le développement de structures d'accueil et d'éducation pour les enfants de moins de trois ans.

**Améliorer l'insertion professionnelle des handicapés en âge de travailler**

- Appliquer les mesures envisagées pour favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires de pensions d'invalidité de moins de 57 ans, tout en élaborant une stratégie d'activation globale conjuguant formation continue, perfectionnement des compétences et accompagnement vers l'emploi des individus ne pouvant plus prétendre à une pension.
- Envisager la sous-traitance des services de retour à l'emploi au secteur privé et adopter un mécanisme de financement axé sur les résultats.

**Lutter contre le non-emploi des jeunes en réformant le système éducatif**

- Continuer d'améliorer le niveau d'instruction et de diversifier les filières en favorisant l'alternance entre travail et études (programmes d'apprentissage et stages obligatoires).

**Encourager l'activité des seniors**

- Pour soutenir la productivité du travail, encourager le développement de la formation continue dès le milieu de la vie professionnelle et veiller à ce qu'elle se poursuive tout au long de la vie au moyen de comptes de formation individuels. Inciter les travailleurs peu qualifiés et peu instruits à participer à la formation continue au moyen de subventions publiques (chèques-formation et allocations individuelles).

**Lutter contre l'exclusion des Roms du marché du travail**

- Améliorer les résultats scolaires des jeunes Roms en augmentant leur participation à un enseignement préscolaire de qualité, en retardant l'orientation précoce et en apportant un soutien scolaire aux enfants en difficulté.
- Encourager la mixité entre élèves roms et non roms au sein des établissements et entre les établissements.
- Fusionner les établissements de formation professionnelle et les établissements secondaires professionnels.

**Notes**

1. Mi-2009, les cotisations patronales ont été revues à la baisse pour les salaires inférieurs au double du salaire minimum. Cette réduction a ensuite été étendue à tous les niveaux de salaire début 2010.
2. La durée maximale du congé maternité et du congé parental a été rallongée d'un an pour passer à trois ans au total à la mi-2010, alors qu'elle avait été raccourcie un an plus tôt par le gouvernement précédent.
3. Les congés d'une durée inférieure à six mois ont peut-être des effets négatifs sur l'acquisition des compétences cognitives des enfants, mais les données à ce sujet ne sont pas claires (OCDE, 2011c).
4. Les entreprises protégées nécessitent également un agrément mais peuvent prétendre à des aides plus importantes.
5. L'âge de fin de scolarité a été relevé de 16 à 18 ans à la fin des années 90 en vue de réduire le nombre de jeunes sortis prématurément du système scolaire.

6. Cette situation tient principalement au fait qu'il existe en Hongrie un grand nombre de travailleurs occupant des métiers manuels et n'ayant pas achevé leurs études secondaires.
7. L'âge d'ouverture des droits à pension correspond à l'âge où les travailleurs peuvent prétendre à une retraite à taux plein sans décote pour retraite anticipée.
8. Par ailleurs, l'orientation professionnelle des établissements publics d'EPF a été renforcée : certains d'entre eux ont en effet été transformés en « centres de formation continue » et ont la possibilité de concurrencer les prestataires privés sur le marché de la formation des adultes.

## Bibliographie

- Addio, A. d', M. Keese et E. Whitehouse (2010), « Population Ageing and Labour Market », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 26, n° 4.
- Bakos, P., P. Benczúr et D. Benedek (2008), « The Elasticity of Taxable Income: Estimates and Flat Tax Predictions Using the Hungarian Tax Changes in 2005 », *MNB Working Papers*, n° 2008/7, Magyar Nemzeti Bank.
- Banque mondiale (2008), « Czech Republic: Improving Employment Chances of the Roma », rapport n° 46120-CZ, Banque mondiale.
- Bassanini, A., A. Booth, G. Brunello, M. De Paola et E. Leuven (2005), « Workplace Training in Europe », *IZA Discussion Papers*, n° 1640, Institute for the Study of Labor.
- Benczúr, P., G. Kátay, Á. Kiss, B. Reizer et M. Szoboszlai (2011), « Analysis of Changes in the Tax and Transfer System with a Behavioural Microsimulation Model », *MNB Bulletin*, octobre, Magyar Nemzeti Bank.
- Bodewig, C. et S. Hirshleifer (2011), « Advancing Adult Learning in Eastern Europe and Central Asia », *Social Protection Discussion Papers*, n° 1108, Banque mondiale.
- Budapest Institute (2011a), *The Efficiency of Municipal Public Works Programmes*, Budapest Institute for Policy Analysis, août.
- Budapest Institute (2011b), *Background Material for an EU Roma Strategy Framework: Hungary*, Budapest Institute for Policy Analysis, mars.
- Card, D., J. Kluve et A. Weber (2010), « Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis », *The Economic Journal*, vol. 120, n° 548.
- Commission européenne (2011), *An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*, COM(2011) 173/4, Commission européenne.
- Cseres-Gergely, Z. (2007), « Inactivity in Hungary – The Persistent Effect of the Pension System », *Budapest Working Papers on the Labour Market*, n° 2007/1, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences.
- Cseres-Gergely, Z. (2010), « EEO Review: Youth Employment Measures, 2010, Hungary », *European Employment Observatory*, octobre.
- Cseres-Gergely, Z. et A. Scharle (2010), « The Hungarian Labour Market in 2008-2009 », dans K. Fazekas, A. Lovász et Á. Telegdy (dir. pub.), *The Hungarian Labour Market: Review and Analysis*, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences and National Employment Foundation.
- Eichhorst, W., M. Kendzia, J. Knudsen, M. Hansen, B. Vandeweghe, I. Vanhoren, E. Rückert et B. Schulte (2010), « The Mobility and Integration of People with Disabilities into the Labour Market », *IZA Research Reports*, n° 29, Institute for the Study of Labour.
- Fleck, G. et V. Messing (2010), « Transformations of Roma Employment Policies », dans K. Fazekas, A. Lovász et Á. Telegdy (dir. pub.), *The Hungarian Labour Market: Review and Analysis 2010*, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences and National Employment Foundation.
- Gautié, J. et D. Margolis (2010), « L'impact de la politique publique sur le marché du travail à bas salaire : offre, demande et qualité de l'emploi », *Économie et Statistique*, n° 429-430, Institut national de la statistique et des études économiques.
- Geróházi, É., J. Hegedüs et E. Somogyi (2010), *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets. Country Report for Hungary*, Metropolitan Research Institute, mai.
- Gouvernement de la République de Hongrie (2011), *National Reform Programme of Hungary: Based on the Széll Kálmán Plan*, avril.

- Hijzen, A. et D. Venn (2011), « The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 115, Éditions OCDE.
- Kertesi, G. (2010), « Roma Employment at the Turn of the Millenium. An Analysis of the Nationwide Representative Rome Survey of 2003 », dans K. Fazekas, A. Lovász et A. Telegdy (dir. pub.), *The Hungarian Labour Market: Review and Analysis 2010*, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences and National Employment Foundation.
- Kertesi, G. et G. Kézdi (2010), « Segregation of Primary Schools in Hungary. A Descriptive Study Using Data from the National Assessment of Basic Competences of 2006 », dans K. Fazekas, A. Lovász et A. Telegdy (dir. pub.), *The Hungarian Labour Market: Review and Analysis 2010*, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences and National Employment Foundation.
- Kertesi, G. et G. Kézdi (2011a), « Roma Employment in Hungary After the Post-Communist Transition », *Economics of Transition*, vol. 19, n° 3.
- Kertesi, G. et G. Kézdi (2011b), « The Roma/Non-Roma Test Score Gap in Hungary », *American Economic Review*, vol. 101, n° 3.
- Kézdi, G., J. Köllő et J. Varga (2009), « The Failures of "Uncertified" Vocational Training », dans K. Fazekas et J. Köllő (dir. pub.), *The Hungarian Labour Market: Review and Analysis 2009*, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences and National Employment Foundation.
- Kiss, Á. et P. Mosberger (2011), « The Elasticity of Taxable Income of High Earners: Evidence from Hungary », *MNB Working Papers*, n° 2011/11, Magyar Nemzeti Bank.
- Kun, A. (2010), « National Youth Employment Programmes in Hungary », dans R. Blanpain, W. Bromwich, O. Rymkevich et S. Spattini (dir. pub.), *Labour Productivity, Investment in Human Capital and Youth Employment: Comparative Developments and Global Responses*, Bulletin of Comparative Labour Relations, Kluwer Law International.
- Ladanyi, T. et R. Kierzenkowski (2012), « Work Incentives and Recent Reforms in Tax and Benefit Systems in Hungary », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 944, Éditions OCDE.
- Meghir, C. et D. Phillips (2010), « Labour Supply and Taxes », *The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie 2005*, Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2005b), *Promouvoir la formation des adultes*, Politiques d'éducation et de formation, Éditions OCDE.
- OCDE (2006), *Vivre et travailler plus longtemps*, Éditions OCDE.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie 2007*, Éditions OCDE.
- OCDE (2008a), *Learning for Jobs Review of Hungary*, Examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelles, Éditions OCDE.
- OCDE (2008b), « Prendre un bon départ : Le passage de l'école à la vie active dans les pays de l'OCDE » dans les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2008*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 : Sortir de la crise de l'emploi*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), « Supporting Labour Demand », *Note de position*, OCDE, juillet.
- OCDE (2010c), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie 2010*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010d), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010e), *Les impôts sur les salaires 2010*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010f), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles – Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010g), *Regards sur l'éducation 2011*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010h), *Formation et emploi : Relever le défi de la réussite*, Examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelles, Éditions OCDE.
- OCDE (2010i), « Hungary at a Glance: Policies for a Sustainable Recovery », document interne.
- OCDE (2010j), *Résultats du PISA 2009 : Surmonter le milieu social – L'égalité des chances et l'équité du rendement de l'apprentissage (volume II)*, PISA, Éditions OCDE.
- OCDE (2010k), *Comblent l'écart pour les élèves immigrés : Politiques, pratiques et performances*, Examens de l'OCDE sur la formation des migrants, Éditions OCDE.

- OCDE (2011a), *Études économiques de l'OCDE : Suède 2011*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2011/1, Éditions OCDE.
- OCDE (2011c), *Assurer le bien-être des familles*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011d), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011e), *Regards sur l'éducation 2011 : Indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011f), *Panorama des pensions 2011 : Les systèmes de retraites dans les pays de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE.
- Scharle, Á. (2008), « A Labour Market Explanation for the Rise in Disability Claims », dans K. Fazekas, Z. Cseres-Gergely et Á. Scharle, (dir. pub.) *The Hungarian Labour Market: Review and Analysis 2008*, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences and Hungarian Employment Foundation.
- Scharle, Á. (2011), « The Efficiency of Employment Rehabilitation Subsidies in Hungary », *Policy Brief*, n° 1, Budapest Institute for Policy Analysis.
- Serres, A. de, F. Murtin et C. de la Maisonnette (2012), « Tackling Unemployment in a Weak Post-Crisis Recovery: Policies to Facilitate the Return to Work », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, à paraître.
- Wall, K. (2007), « Leave Policy Models and the Articulation of Work and Family in Europe: A Comparative Perspective », dans P. Moss et K. Wall (dir. pub.), *Employment Relations Research Series*, n° 80, International Review of Leave Policies and Related Research 2007, Department for Business Enterprise and Regulatory Reform.



## Chapitre 4

# Améliorer les résultats et le fonctionnement du système de santé

*D'après les dernières données disponibles, qui vont jusqu'en 2009, l'état de santé de la population hongroise est l'un des plus médiocres des pays de l'OCDE, y compris ceux où le revenu par habitant est similaire. Si ce résultat s'explique en partie par la situation socio-économique de la population et par les risques inhérents à son mode de vie, il découle également du manque d'efficacité relatif du système de santé, dont les ressources sont assez faibles : en 2009, le total des dépenses de santé représentait 7.4 % du PIB, soit moins que dans les autres pays de l'OCDE présentant des niveaux similaires de revenu par habitant. En dépit d'un nombre important de prestations, dont témoignent, par exemple, les consultations médicales et les sorties d'hôpital, la qualité médiocre des services de santé et la nécessité d'une réaffectation des ressources vers des secteurs où elles pourraient contribuer au mieux à l'efficacité du système montrent qu'il est urgent de procéder à des réformes pour faire face aux défis immédiats : endiguer l'exode des professionnels de la santé, réorganiser les capacités de soins, harmoniser les incitations proposées aux prestataires et aux patients, et améliorer l'accès aux services de santé. À moyen terme, l'enjeu consiste à augmenter les ressources disponibles, de manière à améliorer sensiblement les résultats au plan sanitaire. Compte tenu de la faiblesse relative des mécanismes permettant de réglementer la qualité et d'éviter les prestations superflues, il est également crucial de renforcer encore l'efficacité du système.*

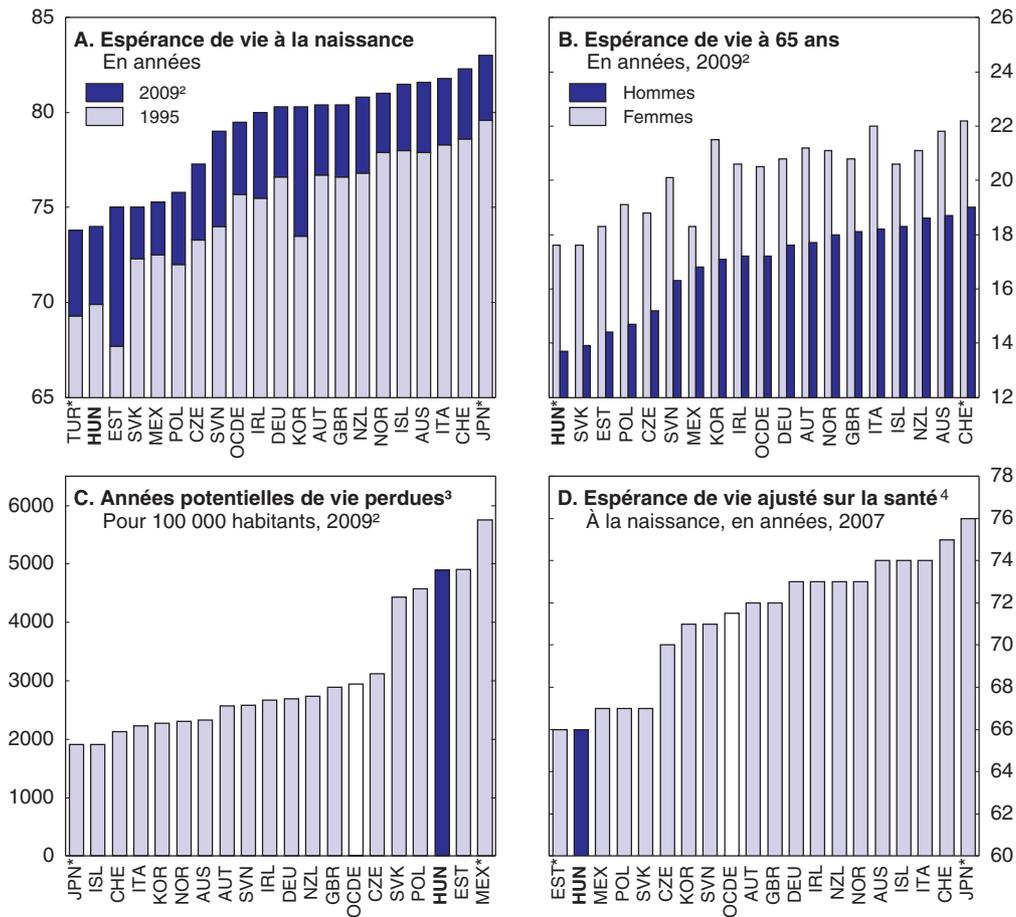
La qualité des soins de santé est un facteur déterminant du bien-être et, tout comme l'efficacité du système de santé, elle est étroitement liée aux performances économiques. Les individus en bonne santé auront vraisemblablement une vie plus longue et plus productive, et investiront dans leur capital humain, renforçant ainsi les perspectives de croissance de leur pays. Or, en Hongrie, le taux de mortalité élevée dans la population d'âge actif, principalement pour cause de cancer, représente un frein à la croissance. Dans le prolongement de la crise, la hausse des dépenses de santé est devenue préoccupante compte tenu, en particulier, des contraintes qui découleront à long terme du vieillissement de la population et des pressions qu'elles feront peser sur les coûts. Si les dépenses publiques consacrées à la santé en Hongrie ne sont pas très élevées par comparaison à celles d'autres pays (elles se situaient légèrement au-dessus de 5 % du PIB en 2009, contre 7.4 % du PIB pour l'ensemble des dépenses), la faible marge de manœuvre financière et la nécessité d'améliorer les services de santé ont accentué l'urgence des réformes. Les sections suivantes donnent en premier lieu un aperçu de la situation sanitaire de la population, ainsi que des facteurs déterminants à cet égard (y compris ceux sans rapport direct avec le système de santé), puis évaluent les performances du système en termes de prestations – nombre de consultations médicales et de sorties d'hôpital – et de résultats en matière de santé, d'après les indicateurs de mortalité et de longévité. Enfin, la dernière section propose différentes réformes susceptibles d'avoir un impact sensible sur l'efficacité du système et sur sa rentabilité.

## La situation sanitaire laisse généralement à désirer

### ***L'état de santé de la population hongroise est globalement médiocre***

Les indicateurs de mortalité et de longévité confirment régulièrement l'existence de profondes disparités entre la majorité des pays de l'OCDE et la Hongrie en matière de santé. L'espérance de vie à la naissance, brute ou ajustée sur la santé<sup>1</sup>, est l'une des plus faibles de la zone OCDE, inférieure de six ans environ à la moyenne (graphique 4.1). S'agissant des années potentielles de vie perdues (APVP)<sup>2</sup>, la Hongrie figure parmi les pays les moins bien classés de l'OCDE. Le taux de mortalité infantile était supérieur à la moyenne OCDE en 2009 (tableau 4.1) et la Hongrie faisait également partie des pays peu performants pour les indicateurs qui, contrairement à ceux de la longévité, s'efforcent de prendre en compte les améliorations de la qualité de vie et non pas seulement les gains d'espérance de vie. En termes d'espérance de vie ajustée sur la santé (EVAS) et d'espérance de vie sans incapacité (EVSI), la Hongrie figure dans le bas du classement des pays de l'OCDE. L'écart à la moyenne plus marqué pour l'EVAS que pour l'espérance de vie à la naissance reflète la prévalence des maladies et incapacités dans le pays (Joumard *et al.*, 2010).

Le processus de transition a fortement influé sur la situation sanitaire en Hongrie. Plus particulièrement, la mortalité a augmenté chez les hommes d'âge moyen, davantage exposés à la mortalité et à la morbidité au début de cette période économiquement troublée (Kopp, 2007). L'espérance de vie à la naissance a cessé de progresser chez les

Graphique 4.1. Indicateurs d'espérance de vie<sup>1</sup>

1. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des données disponibles. Un astérisque signale la valeur la plus faible ou la plus élevée parmi les pays de l'OCDE.
2. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données (2005-09) ; voir les bases de données sources pour le détail des pays concernés.
3. Série ajustée en excluant les décès par accidents de la route, chutes accidentelles, suicides et homicides. Groupe d'âge 0 à 69 ans.
4. Nombre d'années que l'on peut s'attendre à vivre, en « équivalents pleine santé ».

Source : OCDE (2011), « État de santé », *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), décembre et OMS (2011), *Observatoire de la santé mondiale* (base de données), Organisation mondiale de la Santé, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576453>

femmes et a diminué d'environ une année et demie chez les hommes entre 1988 et 1993 ; elle augmente régulièrement depuis cette date, en grande partie grâce à la baisse de la mortalité liée aux maladies cardiovasculaires. Bien que cette amélioration soit perçue comme le début d'une nouvelle phase (Jozán, 2009), l'écart reste important par rapport à l'espérance de vie à la naissance dans les autres pays de l'OCDE. Par ailleurs, les risques croissants de décès par maladie cardiovasculaire ou respiratoire, ou par cancer, jettent le doute sur les chances de voir disparaître à brève échéance les disparités par rapport aux pays de l'OCDE qui affichent de meilleurs résultats. Les maladies non transmissibles constituent la première cause de morbidité et de décès en Hongrie. En particulier, les taux de mortalité par cardiopathies ischémiques, infarctus et cancer comptaient parmi les plus élevés de la zone OCDE en 2009 (tableau 4.1). Par contre, l'incidence des maladies transmissibles est très faible, signe que les programmes de vaccination touchent un vaste

Tableau 4.1. **Taux de mortalité infantile et principales causes de mortalité**  
2009 ou dernière année disponible<sup>1</sup>

	Mortalité infantile (nombre de décès pour 1 000 naissances vivantes)	Principales causes de mortalité (décès pour 100 000 habitants)				
		Cardiopathie ischémique	Maladies vasculaires cérébrales (AVC)	Cancer du poumon	Autres types de cancer	Maladies du foie et cirrhose
<b>Hongrie</b>	<b>5.1</b>	<b>204</b>	<b>87</b>	<b>60</b>	<b>166</b>	<b>37</b>
Allemagne	3.5	93	40	32	125	13
Australie	4.3	74	35	29	116	5
Autriche	3.8	92	32	29	121	14
Corée	3.5	28	57	32	111	11
Estonie	3.6	192	63	31	146	16
Irlande	3.2	98	39	38	138	7
Islande	1.8	77	35	37	113	2
Italie	3.7	58	44	33	124	9
Mexique	14.7	85	43	10	81	35
Norvège	3.1	62	36	32	118	3
Nouvelle-Zélande	4.7	98	43	31	136	3
Pologne	5.6	97	73	47	146	15
République slovaque	5.7	255	91	33	153	23
République tchèque	2.9	161	75	37	150	15
Royaume-Uni	4.6	77	41	38	127	11
Slovénie	2.4	61	63	35	154	22
Suisse	4.3	62	27	28	111	..
OCDE <sup>2</sup>						
Moyenne	4.4	85	48	33	126	12
Élevée	14.7 (MEX)	255 (SVK)	91 (SVK)	60 (HUN)	166 (HUN)	37 (HUN)
Basse	1.8 (ISL)	26 (JPN)	25 (ISR)	10 (MEX)	81 (MEX)	2 (ISL)

1. La dernière année disponible se situe entre 2007 et 2009 en ce qui concerne les taux de mortalité infantile, et entre 2005 et 2009 pour les causes de mortalité.

2. Moyenne non pondérée de la dernière année pour laquelle on dispose de données ; voir la base de données source pour le détail des pays considérés.

Source : OCDE (2011), « État de santé », *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), décembre.

public et que le système permet une intervention rapide et efficace si une épidémie se déclare. Les taux d'incidence de la rougeole, de la coqueluche et de l'hépatite B se situent parmi les plus faibles de la zone OCDE.

### **En matière de santé, les disparités sont importantes**

La situation sanitaire de la population hongroise n'est pas seulement insatisfaisante dans son ensemble ; elle se caractérise également par de très fortes disparités. En 2007, l'écart-type des âges de décès au-dessus de l'âge de dix ans se situait aux environs de 15 années, l'un des chiffres les plus élevés de la zone OCDE (Joumard *et al.*, 2010). La différence entre les régions où l'espérance de vie à la naissance corrigée de l'état de santé est la plus élevée et celles où elle est la plus faible était en 2008 de 8.1 ans pour les hommes et 7.7 ans pour les femmes, reflétant d'importantes inégalités géographiques et socio-économiques (HCSO, 2009). Ayant examiné les disparités géographiques au niveau des microrégions pour la période 2000-03, Kaposvari et Vitrai (2008) ont constaté que, toutes causes confondues, le taux de mortalité de la microrégion la moins bien placée<sup>3</sup> (*kistérség*) était plus de deux fois supérieur à celui de la région présentant le taux le plus bas. Ils ont observé en outre que, si les variations relevées entre les microrégions s'expliquent pour environ 70 % par les

caractéristiques démographiques et la situation socio-économique des habitants, les 30 % restants sont liés au niveau de développement et à la proportion de Roms.

On ne dispose pas de données nationales officielles concernant la situation de la minorité rom au plan de la santé (les données officielles ne mentionnent pas les groupes ethniques), mais certains éléments montrent qu'elle est, à cet égard, beaucoup moins bien lotie que le reste de la population. Son espérance de vie moyenne serait de dix ans plus brève que celle du reste de la population (Conseil de l'Europe, 2009). Plusieurs études indépendantes montrent que l'état de santé autodéclaré des Roms est beaucoup moins bon que celui du reste de la population, même en comparaison du quartile de revenu le plus bas (Kósa *et al.*, 2007). Toutefois, les Roms ne sont guère plus susceptibles que les autres Hongrois de souffrir d'une maladie chronique lorsque l'on tient compte de la situation socio-économique (Masseria *et al.*, 2010). Par ailleurs, on estime que le taux de mortalité infantile est assez élevé dans ce groupe de population : il s'agit là d'un autre facteur réduisant sensiblement l'espérance de vie à la naissance par rapport au reste de la population (Ádány, 2008).

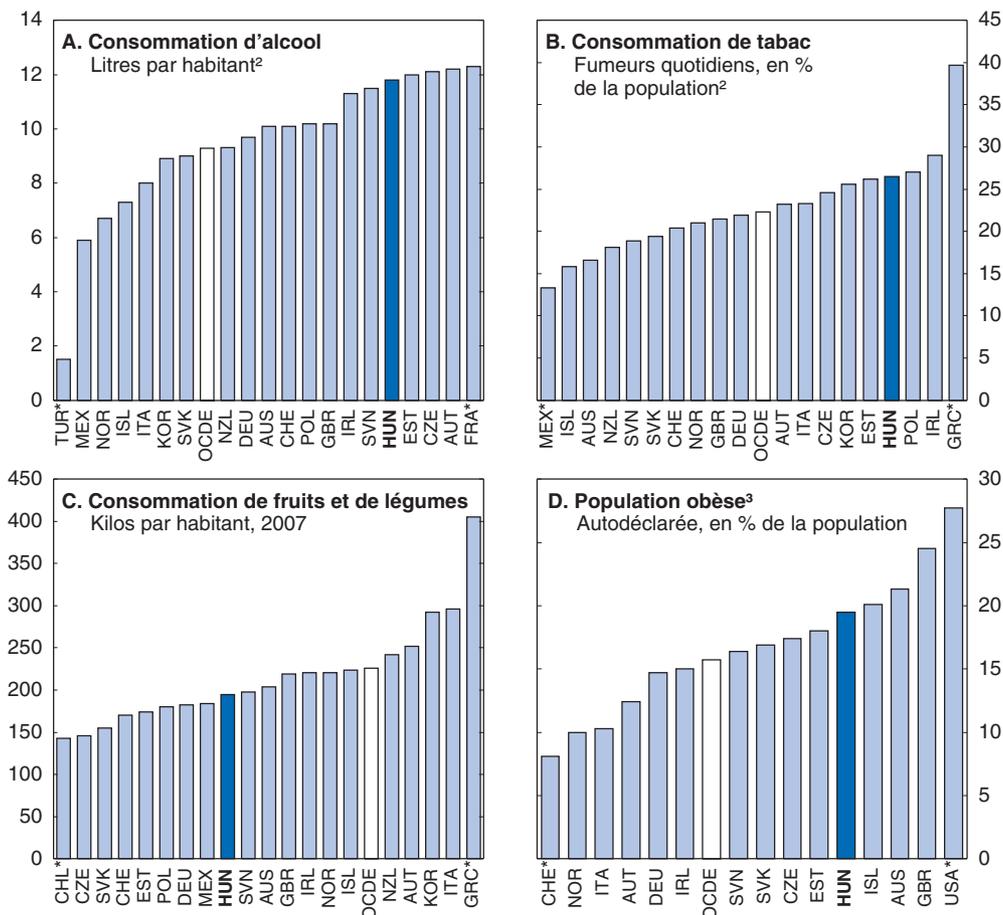
### **Les mauvais résultats sur le plan de la santé tiennent à des facteurs extérieurs aux soins de santé**

L'état de santé dépend à la fois des activités déployées dans le cadre du système de santé et d'autres déterminants non médicaux, tels que le mode de vie, les aspects environnementaux et la situation socio-économique. Il est essentiel d'examiner dans quelle mesure une situation sanitaire insatisfaisante ne peut être imputée directement au système de santé.

#### **Facteurs de risques liés au mode de vie**

Les facteurs de risque liés au mode de vie, en particulier la cigarette, une mauvaise hygiène alimentaire et le manque d'exercice physique, sont très présents en Hongrie, ce qui met en évidence la nécessité de programmes ambitieux de prévention et de santé publique (graphique 4.2). Les Hongrois, surtout les hommes, font des choix préjudiciables à leur santé dans plusieurs domaines à la fois, ce qui entraîne des effets nocifs disproportionnés. En 2009, la Hongrie affichait l'un des niveaux de consommation d'alcool les plus élevés (environ 12 litres par adulte, contre une moyenne de 9.3 litres dans la zone OCDE), que l'on peut associer directement à un risque accru d'AVC, de maladie cardiovasculaire, de cirrhose du foie ou de certains types de cancer. Les variétés d'alcool habituellement consommées (en particulier les eaux-de-vie « maison ») et les habitudes de consommation (forte proportion de beuveries) constituent des facteurs de risque supplémentaires, qui rendent la consommation d'alcool particulièrement préjudiciable à la santé en Hongrie (Szűcs *et al.*, 2005). D'après l'Enquête européenne de santé par entretien de 2009, 4.6 % des personnes interrogées seraient de gros buveurs et cette proportion atteindrait 8.3 % chez les hommes, contre environ 1 % pour les femmes. La consommation de tabac, partiellement responsable, chez les hommes, du taux de mortalité par cancer du poumon le plus élevé au monde, a enregistré un recul sensible depuis le milieu des années 90, mais reste supérieure à la moyenne OCDE. Le gouvernement a pris récemment des mesures visant à freiner la consommation de tabac et d'alcool : augmentation des droits d'accise en novembre 2011 et interdiction de fumer dans les lieux publics à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

## Graphique 4.2. Facteurs de risques pour la santé

2009 ou dernière année disponible<sup>1</sup>

1. La dernière année disponible se situe entre 2005 et 2010 ; voir la base de données source pour le détail des pays considérés. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des données disponibles. Un astérisque signale la valeur la plus faible ou la plus élevée parmi les pays de l'OCDE.
2. Population âgée de 15 ans et plus.
3. Les chiffres concernant le Luxembourg, la République slovaque et le Royaume-Uni s'appuient sur des enquêtes réalisées à partir d'examen de santé, plutôt que sur des enquêtes par entretien.

Source : OCDE (2011), « Déterminants non médicaux de la santé », *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), décembre et OCDE (2010), *OECD Health at a Glance: Europe 2010*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576472>

Une alimentation déséquilibrée, riche en graisses animales, en cholestérol et en sel, mais pauvre en légumes, en sels minéraux et en fibres, à laquelle s'ajoute le manque d'exercice physique (seuls 20 % des hommes et 15 % des femmes âgés de 15 à 64 ans pratiquent régulièrement une activité physique), conduit à l'obésité, à une tension artérielle trop élevée et à des carences nutritionnelles. Environ les deux tiers des hommes et la moitié des femmes sont en surpoids ou souffrent d'obésité (graphique 4.2). Près de 30 % des personnes de la tranche d'âge 25-64 ans présentent une tension artérielle élevée, et quelque 10 % de la population souffrent de diabète de type 2 (HCSO, 2009). Les données montrent en outre que les Roms sont particulièrement nombreux à fumer et à mal se nourrir, ce type de comportement étant de 1.5 à 3 fois plus fréquent dans la minorité rom que dans le premier quartile de revenu de l'ensemble de la population (Kósa et al., 2007). Les autorités ont adopté de nouvelles mesures, votées par le Parlement en juillet 2011 et

entrées en vigueur en septembre de la même année, taxant un ensemble de produits alimentaires préemballés à forte teneur en sel ou en sucre (sont principalement visés les frites, le chocolat, les boissons énergisantes et autres produits du même type). Cette taxe a pour but de promouvoir des habitudes alimentaires saines tout en mettant davantage à contribution ceux qui persistent à avoir un mode de vie malsain, puisqu'elle est affectée au financement du système de santé.

#### **Facteurs environnementaux**

La pollution de l'eau, des sols, et de l'air, ainsi que les nuisances sonores, contribuent également à la mauvaise santé. En Hongrie, la pollution de l'air, due principalement aux émissions des véhicules, et la pollution des eaux de surface par l'arsenic géologique sont des préoccupations majeures. L'arsenic non organique est une substance fortement toxique et cancérigène pour l'homme, à laquelle la population est exposée principalement par l'intermédiaire de l'eau de boisson et de la nourriture. Il y a quelques années, les niveaux d'arsenic relevés dans l'eau potable en Hongrie orientale étaient nettement supérieurs aux limites autorisées par l'UE (Lindberg et al., 2006). En fait, 40 % de l'eau « potable » présentait une teneur en arsenic jusqu'à 30 fois supérieure au maximum admis dans les directives de l'UE et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Un programme visant à améliorer la qualité de l'eau de boisson conformément aux prescriptions de la directive émise par l'UE à ce sujet a été lancé en 2001 ; il couvre de 900 communes et plus de 2.5 millions d'habitants (SUMANAS, 2005). En 2010, trois agglomérations seulement, comptant au total 1 300 habitants, étaient encore exposées à des niveaux d'arsenic dans l'eau de boisson nettement supérieurs aux valeurs limites européennes. La population concernée est approvisionnée en eau potable provenant d'autres sources. En 2010, la catastrophe des boues rouges, causée par l'effondrement d'un réservoir de déchets toxiques, a exacerbé ces risques. Les quantités élevées d'arsenic et de mercure que contenaient ces boues pourraient présenter des risques considérables pour la santé de la population touchée, surtout si les substances toxiques ont pu pénétrer dans la chaîne alimentaire.

#### **Facteurs socio-économiques**

Un contexte économique et social défavorable influe sur la santé tout au long de la vie, les personnes qui se trouvent au bas de l'échelle sociale étant confrontées à des risques accrus de maladie grave et de mort prématurée par rapport aux mieux loties. Les régions et les groupes socio-économiques touchés par la pauvreté souffrent de problèmes chroniques extrêmement importants et présentent une espérance de vie sensiblement plus courte. Certaines disparités entre les régions s'expliquent par la concentration de groupes de population défavorisés dans certaines d'entre elles : souvent au chômage, les personnes issues de ces groupes vivent généralement dans des conditions précaires, notamment sans eau courante ni tout-à-l'égout (Kósa, Daragó et Ádány, 2009). Kertesi (2000) établit un lien entre le mauvais état de santé des Roms et le fait qu'ils soient nombreux à travailler dans des conditions dangereuses pour la santé.

### **Le système de santé hongrois n'est pas parvenu à améliorer l'état de santé de la population**

Au vu du nombre de consultations médicales et de certificats de sortie délivrés par les hôpitaux, les services de santé hongrois sont très productifs malgré des ressources relativement limitées (voir ci-après). En 2009, la Hongrie a consacré approximativement

7.5 % de son PIB à l'ensemble des mesures de santé, ce qui comprend les dépenses publiques et privées en biens et services médicaux, les programmes de santé publique et de prévention, la gestion des infrastructures de soins de santé et les investissements dans ce domaine. Par habitant, le total des dépenses de santé représentait en 2009 près de 50 % de la moyenne OCDE, à parité de pouvoir d'achat. Au cours de la période 1998-2008, les dépenses de santé réelles par habitant avaient augmenté en moyenne d'environ 4 % par an, soit beaucoup moins que dans certains pays comparables à la Hongrie, comme la République slovaque (8.5 %), l'Estonie (7.5 %) ou la Pologne (6 %) (OCDE, 2011).

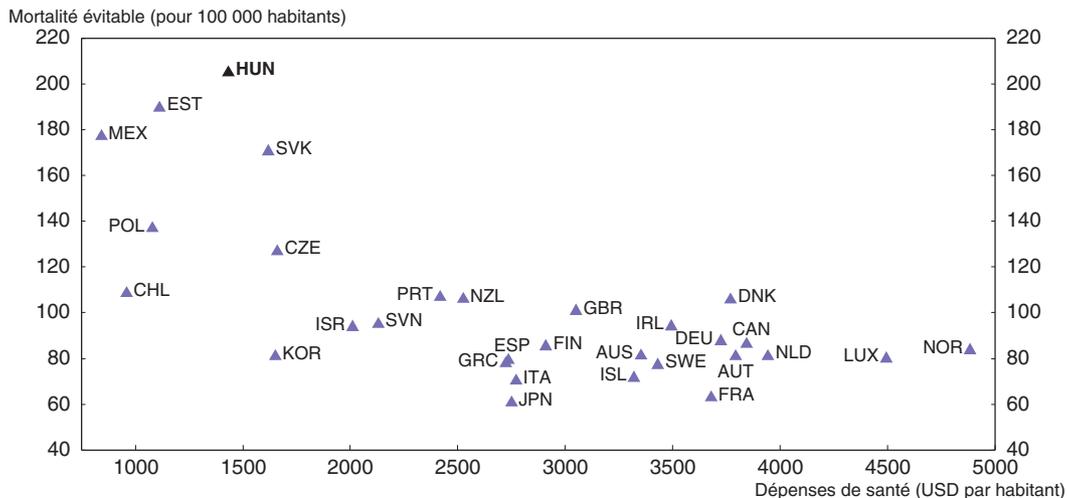
Plusieurs estimations obtenues selon des méthodes différentes semblent pourtant montrer, d'après divers indicateurs de mortalité et de longévité, que le système de santé hongrois figure parmi les moins efficaces de l'OCDE. À partir de régressions effectuées sur des données de panel, Joumard *et al.* (2010) constatent que l'écart entre l'état de santé moyen des Hongrois et la moyenne de l'OCDE est dû en grande partie à l'inefficience du système et au niveau relativement faible des ressources consacrées aux soins de santé. Les estimations d'efficacité obtenues au moyen d'une analyse d'enveloppement des données corroborent ces conclusions, qui restent sensiblement les mêmes lorsqu'on effectue les mesures à partir d'intrants différents ou lorsqu'on s'appuie sur une définition autre des résultats. En outre, les performances de la Hongrie sont très insuffisantes par rapport à celles des pays dont les politiques et les institutions de santé sont globalement similaires (Joumard *et al.*, 2010). Une analyse analogue effectuée par l'OCDE (2008a) confirme cette constatation, révélant même que le système a vu son efficacité se dégrader considérablement entre 1990 et 2008, en termes absolus et relatifs.

La mortalité évitable (décès que des soins efficaces, dispensés en temps voulu, auraient permis d'éviter) est un autre indicateur possible de l'impact du système sur l'état sanitaire de la population. Le taux de mortalité évitable tient compte des décès prématurés dus à certaines pathologies, pour lesquelles on considère qu'un traitement est possible et serait susceptible d'empêcher le décès avant un certain âge (généralement 75 ans, parfois moins). Gay *et al.* (2011) fournissent des estimations concernant la mortalité évitable dans 31 pays de l'OCDE, en comparant deux listes fréquemment utilisées, établies par Nolte et McKee (2008) et par Tobias et Yeh (2009). Les chiffres de la Hongrie sont parmi les plus élevés et correspondent au double de la moyenne OCDE, pour les hommes comme pour les femmes (graphique 4.3).

### **Des services de santé très sollicités mais aux ressources limitées**

Le modèle hongrois de couverture sociale universelle se traduit par une utilisation relativement intensive des services de santé, qui ne disposent pourtant que de ressources assez limitées (voir annexe 4.A1 pour une description de l'organisation financière du système). En 2009, le nombre de consultations chez le médecin s'élevait à 12 par personne, ce qui est nettement supérieur à la moyenne OCDE de 6.5 (graphique 4.4). Si le nombre de médecins était en 2009 proche de la moyenne OCDE, aux environs de 3 pour 1 000 habitants, celui des infirmières et des sages-femmes était faible (près de 6 pour 1 000 en 2009, contre une moyenne de 9 dans la zone OCDE (graphique 4.5). Le personnel infirmier joue un rôle de plus en plus important, assurant à la fois des services en milieu hospitalier et des soins primaires, notamment des soins de longue durée. À ses côtés, d'autres personnels, comme les aides-soignants, remplissent également une fonction importante. Certains pays, dont le Danemark, les Pays-Bas et la Norvège, s'appuient dans une large mesure sur ces

Graphique 4.3. **Mortalité évitable grâce à des soins et dépenses de santé**<sup>1</sup>  
2007<sup>2</sup>



1. Mortalité évitable d'après la liste de Tobias et Yeh, taux normalisés selon l'âge. Pour plus de détails concernant les causes de décès couvertes par la liste, se reporter à J.G. Gay et al. (2011). Les dépenses de santé sont exprimées en dollars des États-Unis aux parités de pouvoir d'achat courantes. Les États-Unis ne sont pas pris en compte dans ce graphique, car leur situation est atypique (dépenses de santé de 7 437 USD par habitant).
2. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données sur la mortalité évitable (2003-07).

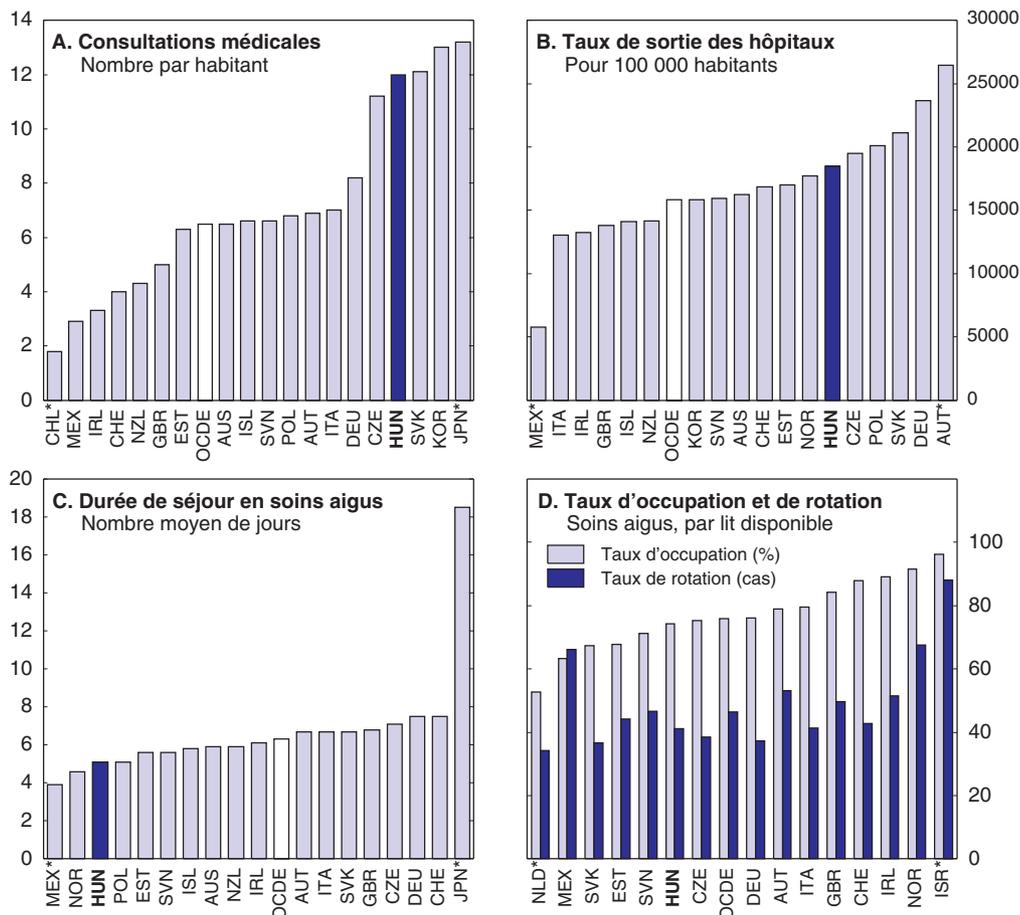
Source : J.G. Gay et al. (2011), « Mortality Amenable to Health Care in 31 OECD Countries: Estimates and Methodological Issues », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 55 et OCDE (2011), *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576491>

personnels, qui semblent au contraire avoir un rôle limité en Hongrie, où ils sont comparativement peu nombreux (2.5 pour 1 000 habitants en 2008).

Le nombre total des sorties d'hôpital, ainsi que le nombre de consultations, sont également élevés, dépassant de près de 20 % la moyenne OCDE en 2009. À l'instar du nombre global de lits d'hôpital, qui a enregistré une tendance générale à la baisse, le nombre de lits pour 1 000 habitants est passé, en Hongrie, de près de 9 en 1996 à environ 7 en 2009, en raison des politiques de réduction des coûts axées sur les surcapacités dans le secteur hospitalier et de nouvelles technologies médicales permettant de privilégier les soins ambulatoires plutôt que les hospitalisations de longue durée. Néanmoins, le nombre de lits est resté supérieur à la moyenne OCDE de 5 pour 1 000 en 2009 (OCDE, 2011 ; graphiques 4.5). La durée moyenne d'hospitalisation dans les services de soins aigus et dans l'ensemble des services était l'une des plus basses des pays de l'OCDE en 2009. Cependant, des taux d'occupation et de rotation en soins aigus inférieurs à la moyenne OCDE témoignent de la surcapacité du secteur hospitalier (graphique 4.4). D'après une enquête menée en 2004 avec la participation d'environ la moitié des hôpitaux du pays (Papp et Eöry, 2004), les hôpitaux hongrois sont généralement de taille importante ; en 2008, on en comptait 17.5 pour un million d'habitants, contre une moyenne de 30.1 dans les pays de l'OCDE ; ils sont également anciens (50 ans en moyenne en 2004) et dotés d'équipements obsolètes. Il est par ailleurs fréquent qu'ils soient répartis sur plusieurs sites, la moyenne étant d'une vingtaine de bâtiments par hôpital. Jusqu'à une date récente, les collectivités locales étaient propriétaires de la majorité des lits d'hôpital (environ 80 % en 2009), ce qui fait que les investissements consacrés aux soins de santé, généralement tributaires des intérêts économiques locaux, se sont traduits par un manque de

Graphique 4.4. **Consultations médicales et utilisation des ressources hospitalières**  
2009 ou dernière année disponible<sup>1</sup>



1. La dernière année disponible se situe entre 2005 et 2009 ; voir la base de données source pour le détail des pays considérés. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des données disponibles. Un astérisque signale la valeur la plus faible ou la plus élevée parmi les pays de l'OCDE.

Source : OCDE (2011), « Utilisation des ressources en santé », *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), décembre. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932576510>

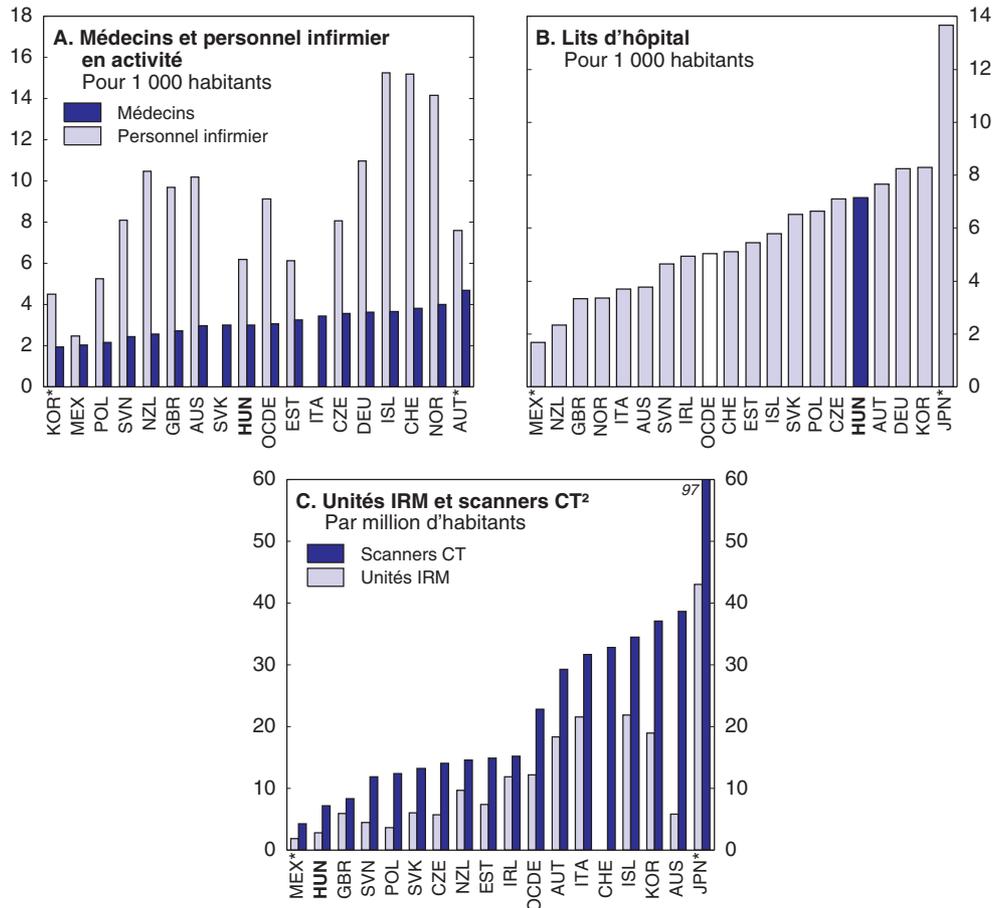
coordination et par des doublons dispendieux dans les installations et les équipements. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, les hôpitaux de comté et ceux de la région de Budapest sont rattachés à l'administration centrale.

Le taux de pénétration des équipements médicaux de haute technologie est faible en Hongrie, mais leur taux d'utilisation n'est pas très éloigné de la moyenne OCDE. Le nombre d'unités d'imagerie par résonance magnétique (IRM) était à peine de 3 pour un million d'habitants en 2009, soit moins du quart de la moyenne OCDE et l'un des taux les plus bas parmi les pays membres de l'Organisation. Le nombre de scanners était peu élevé lui aussi (environ 7 pour un million d'habitants, alors que la moyenne de l'OCDE est supérieure à 20) (graphique 4.5).

#### L'affectation des ressources favorise certains secteurs

Vu la surcapacité du secteur hospitalier et la proportion excessive de spécialistes parmi les personnels de santé, le système sanitaire hongrois semble défier la logique

## Graphique 4.5. Ressources du système de soins

2009 ou dernière année disponible<sup>1</sup>

1. La dernière année disponible se situe entre 2006 et 2010 ; voir la base de données source pour le détail des pays considérés. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des données disponibles. Un astérisque signale la valeur la plus faible ou la plus élevée parmi les pays de l'OCDE.
2. Unités d'imagerie par résonance magnétique (IRM) et scanners *Computed Tomography* (CT).

Source : OCDE (2011), « Ressources en santé », *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576529>

économique. Il est encore fréquent qu'un patient consulte directement un spécialiste hospitalier alors même qu'il existe des solutions moins onéreuses et tout aussi efficaces sur le plan clinique. En 2009, les soins curatifs et de réadaptation dispensés aux patients hospitalisés ou externes représentaient approximativement la moitié des dépenses de santé de la Hongrie, avec une part légèrement supérieure pour les patients hospitalisés (tableau 4.2). Bien que la part des soins hospitaliers ait légèrement diminué depuis les années 90, tandis que celle des soins ambulatoires augmentait, aucune tendance ou approche systématique ne se dégage clairement (Gaál et al., 2011). L'évolution des pratiques médicales, les nouvelles technologies et une répartition plus efficace des ressources sont autant de facteurs susceptibles de modifier l'équilibre entre les différents types de services, comme les soins hospitaliers, les soins de jour, les soins ambulatoires et les soins à domicile<sup>4</sup>. Dans de nombreux pays, les soins de jour représentent depuis quelques années une proportion croissante des dépenses consacrées aux soins curatifs, ce qui n'est pas le cas en Hongrie : en 2008, la part des soins de jour dans le total des dépenses affectées

aux services de réadaptation était de 2 %, soit moitié moins que la moyenne de l'UE. La part des soins de jour dans l'ensemble des sorties d'hôpital était également faible en 2008 (5.5 %), alors que la moyenne de l'UE dépasse légèrement 20 % (Commission européenne, 2010). Autre signe d'un recours excessif à l'hospitalisation, la proportion d'opérations de la cataracte effectuées en ambulatoire n'était que de 24 % en 2009, contre plus de 95 % dans de nombreux pays de l'OCDE, dont le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède. En matière de chirurgie ambulatoire, les comparaisons internationales exigent toutefois une certaine prudence car les données de plusieurs pays sont incomplètes. Ainsi, les chiffres relatifs à la Hongrie, de même que ceux de l'Irlande et de la Pologne, se limitent aux interventions effectuées en milieu hospitalier. En outre, selon des données préliminaires, il semble que la part des opérations de la cataracte effectuées en ambulatoire avait considérablement augmenté en 2011. S'agissant des soins de longue durée, les capacités sont également jugées insuffisantes pour répondre aux besoins d'une population vieillissante et à une demande croissante en Hongrie (Gaál *et al.*, 2011). En 2009, la part des soins de longue durée dans l'ensemble des dépenses de santé était inférieure à 5%, alors qu'elle avoisinait en moyenne 15 % dans les pays de l'OCDE (tableau 4.2).

**Tableau 4.2. Dépenses de santé pour certains types de soins**

Dépenses par habitant en dollars des États-Unis aux parités de pouvoir d'achat courantes, 2009 ou dernière année disponible<sup>1</sup>

	Total des dépenses de santé	Soins hospitaliers <sup>2</sup>	Soins ambulatoires <sup>3</sup>	Soins de longue durée et à domicile <sup>2</sup>	Biens médicaux <sup>4</sup>	Prévention et santé publique	Administration et assurance	Investissement en installations médicales
Mexique	918	..	358	..	250	..	99	..
Estonie	1 393	381	473	61	359	31	32	56
Pologne	1 394	426	390	94	344	30	18	93
<b>Hongrie</b>	<b>1 511</b>	<b>371</b>	<b>390</b>	<b>60</b>	<b>556</b>	<b>64</b>	<b>19</b>	<b>34</b>
Corée	1 879	421	612	178	450	58	65	95
République slovaque	2 084	413	639	21	725	96	67	123
République tchèque	2 108	618	723	73	472	55	70	67
Slovénie	2 579	714	723	211	572	92	104	163
Nouvelle-Zélande	2 983	743	1 002	507	317	200	214	..
Italie	3 137	..	989	..	572	19	16	117
Australie	3 445	1 210	1 251	13	606	69	118	179
Royaume-Uni	3 487	..	..	..	..	..	..	177
Islande	3 538	944	1 166	676	632	51	68	..
Irlande	3 781	..	..	..	..	..	..	172
Allemagne	4 218	1 126	1 167	574	834	149	222	146
Autriche	4 289	1 458	1 114	566	708	72	147	245
Suisse	5 144	1 457	1 683	995	626	130	253	..
Norvège	5 352	1 435	1 534	1 400	604	113	42	224
OCDE <sup>5</sup>								
Moyenne	3 233	904	1 100	456	586	103	115	150
Élevée	7 960 (USA)	1 589 (NLD)	3 623 (USA)	1 400 (NOR)	1 070 (USA)	303 (CAN)	532 (USA)	414 (LUX)
Basse	902 (TUR)	371 (HUN)	358 (MEX)	13 (AUS)	250 (MEX)	13 (ISR)	16 (ITA)	34 (HUN)

1. La dernière année disponible se situe entre 2006 et 2009.

2. Les « soins hospitaliers » couvrent exclusivement les soins curatifs et de réadaptation dispensés aux patients hospitalisés. Les soins infirmiers de longue durée en milieu hospitalier sont comptabilisés avec les soins à domicile.

3. Le poste « Soins ambulatoires » couvre les établissements hospitaliers et non hospitaliers. Il englobe également les soins dispensés le jour de l'admission et les services auxiliaires.

4. Biens durables et non durables couvrant les produits pharmaceutiques et thérapeutiques.

5. La moyenne correspond à la moyenne non pondérée de la dernière année disponible ; voir la base de données source pour le détail des pays considérés.

Source : OCDE (2011), « Dépenses et financement », *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), décembre.

Les politiques de dépistage et de prévention ne semblent pas être appliquées correctement en Hongrie. Ainsi, les décès par cancer du col de l'utérus seraient en grande partie évitables. Un dépistage régulier pourrait permettre de déceler des lésions précancéreuses, qu'il serait alors possible de traiter avant même qu'elles ne se muent en cancer, ou de diagnostiquer ce type de cancer dès les premiers stades, ce qui augmenterait considérablement les taux de survie. En 2009, quelque 25 % seulement des Hongroises âgées de 20 à 69 ans ont bénéficié du programme de dépistage organisé du cancer du col de l'utérus, alors que ce taux est proche de 60 % en moyenne dans les pays de l'OCDE et qu'il dépasse 75 % en Autriche, en France, en Norvège, au Royaume-Uni et en Suède. Toujours en 2008, le taux de mortalité relative par cancer de l'utérus en Hongrie a atteint quasiment 6 pour 100 000, l'un des plus élevés de la zone OCDE. La situation est meilleure en ce qui concerne les mammographies (le taux de dépistage, d'environ 50 % pour les femmes âgées de 50 à 69 ans, n'est que légèrement en deçà de la moyenne OCDE, proche de 55 % en 2008) ; le taux de mortalité par cancer du sein a considérablement reculé depuis 1998 (OCDE, 2011).

#### ***Les dépenses pharmaceutiques paraissent trop élevées***

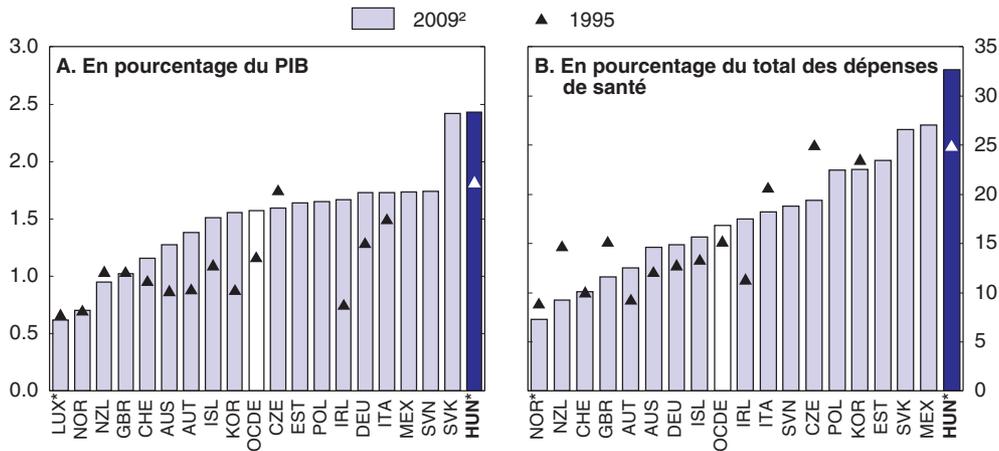
Les dépenses pharmaceutiques représentent une forte proportion du total des dépenses de santé en Hongrie et elles augmentent rapidement. La facture s'élevait au total à 2.5 % du PIB en 2009, un des pourcentages les plus élevés des pays de l'OCDE (graphique 4.6). En 2008, le montant des dépenses pharmaceutiques par habitant, évalué à parité de pouvoir d'achat, était proche de 380 EUR, soit légèrement supérieur à la moyenne de l'UE. Les produits pharmaceutiques ont représenté en 2009 quelque 33 % du total des dépenses de santé, dont 40 % à la charge des patients. Selon certains experts, ce pourcentage pourrait être artificiellement élevé car il tient compte de produits pharmaceutiques normalement administrés en milieu hospitalier qui ne devraient donc pas être inclus dans les dépenses pharmaceutiques. Une fois cette correction faite, le chiffre obtenu serait en fait inférieur de 10 points de pourcentage. Certains affirment en outre que la faiblesse des salaires dans le secteur de la santé infléchit à la baisse le montant total des dépenses, la part des produits pharmaceutiques devenant ainsi plus importante qu'elle ne l'aurait été autrement. Les fonds publics financent les 60 % restants de ces dépenses pharmaceutiques, soit beaucoup moins que pour les prestations des médecins et les services hospitaliers (OCDE, 2011). Cette différence tient à la participation plus importante des patients au financement des produits pharmaceutiques dans le cadre du régime d'assurance public, par le biais duquel certains coûts ont été portés à la charge du patient afin de limiter les dépenses pharmaceutiques.

#### ***Les services de santé souffrent de contraintes budgétaires et de personnel***

##### ***Le financement n'est ni suffisant, ni stable***

L'instabilité est un trait marquant du budget de la santé en Hongrie. Les brèves phases d'augmentation des dépenses ont généralement été suivies de périodes plus longues de limitation des coûts et de coupes budgétaires. Entre 1995 et 2009, les dépenses publiques de santé ont diminué d'un point de pourcentage, à près de 5 % du PIB. Les réductions de dépenses des périodes 1994-98 et 2005-08 ont été particulièrement sensibles. La part du secteur public dans le total des dépenses de santé est passée d'un niveau proche de 85 % en 1995 à près de 70 % en 2009 (Gaál et al., 2011). De nouvelles modalités de financement et la stricte limitation des prestations ont conduit certains prestataires de soins hospitaliers, pour la plupart rattachés à des collectivités locales financièrement incapables de les renflouer, à accumuler des dettes considérables dont le montant se situait aux environs de

## Graphique 4.6. Dépenses pharmaceutiques

Total des dépenses consacrées aux produits pharmaceutiques et à d'autres biens médicaux non durables<sup>1</sup>

1. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée des données disponibles. Un astérisque signale la valeur la plus faible ou la plus élevée parmi les pays de l'OCDE.
2. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données (2007-09) ; voir la base de données source pour le détail des pays considérés.

Source : OCDE (2011), « Dépenses de santé et financement », *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576548>

100 milliards HUF au début de 2010 (0,3 % du PIB). Compte tenu des difficultés financières des établissements de santé, un nombre croissant d'entreprises ne leur fournissent plus de médicaments, de matériel et d'appareils médicaux, ou même de produits alimentaires, que contre paiement en espèces ou à la condition qu'ils remboursent une partie de leurs arriérés. Facteur aggravant, depuis quelque temps, ces établissements ont plus de mal à emprunter auprès des banques. Afin d'éviter la faillite des hôpitaux et de permettre au système de continuer à fonctionner, le gouvernement a fourni des fonds supplémentaires à deux reprises, en 2009 et en 2010, sous réserve que les établissements concernés acceptent d'établir un plan de redressement, de prendre part à un système de suivi régulier de leur dette et de coopérer à la restructuration des capacités locales. Une nouvelle aide financière (de 58 milliards HUF, soit environ 0,2 % du PIB) a été débloquée à la fin de 2011 en faveur des établissements de santé lourdement endettés.

L'insuffisance du financement public dans le domaine de la santé tient à partie à la difficulté de dégager un volume de recettes à la mesure de l'ampleur et de la diversité du panier de soins. Le régime d'assurance maladie est quasiment universelle et elle couvre une grande variété de soins ne nécessitant qu'une contribution très limitée, voire nulle, du patient (à l'exclusion de certains services médicaux, produits pharmaceutiques, aides médicales et prothèses). Il n'existe pas encore, en Hongrie, de mécanisme permettant d'évaluer systématiquement les prestations et d'exclure les biens et les services qui ne sont pas efficaces par rapport à leur coût ou n'ont pas encore fait l'objet d'essais cliniques. Le financement du système de santé est fortement influencé par des objectifs politiques sans rapport direct avec la santé, comme la détermination du montant des cotisations de sécurité sociale en fonction du marché de l'emploi, ou par des objectifs plus généraux de politique économique (Gaál et al., 2011).

### ***La crise qui couve chez les professionnels de santé est un problème urgent***

Les difficultés que rencontre la Hongrie pour conserver ses médecins constituent désormais, de toute évidence, le problème le plus urgent concernant le système de santé de ce pays. En mai 2011, l'Association hongroise des médecins résidents a donné au gouvernement jusqu'à la fin de l'année pour prendre des mesures afin d'améliorer la rémunération des médecins hospitaliers, brandissant la menace d'une démission en bloc en janvier 2012 si les salaires ne passaient pas de 1.5 à 3 fois le niveau du salaire moyen. À l'issue des pourparlers avec le gouvernement, le délai fixé par l'Association a été reporté à fin mars 2012, et de nouvelles négociations sont prévues entretemps. Une enquête menée par l'Association des médecins hongrois (MOSZ) a montré que plus de 6 000 médecins, jeunes pour la plupart, risquaient de quitter le pays l'année prochaine si aucun plan de carrière n'était mis en place pour eux avant la fin de 2011. D'après l'Association hongroise des professionnels de santé, il manque actuellement 4 000 professionnels dans le pays et environ 1 500 partent chaque année, ce qui risque de compromettre le fonctionnement des services dans les cinq années à venir.

L'estimation du nombre de départs s'appuie généralement sur le nombre de professionnels demandant à ce que leur diplôme soit certifié : jusqu'en avril 2011, en effet, il n'existait aucun registre officiel des professionnels de santé qui partaient exercer dans un autre pays ; par ailleurs, l'inscription auprès d'une association professionnelle n'était pas obligatoire. Les professionnels de la santé doivent suivre une longue procédure et acquitter des droits élevés pour faire certifier leur diplôme par l'Office de l'administration et des procédures administratives dans le domaine de la santé. Entre mai 2004, date de l'adhésion de la Hongrie à l'UE, et la fin de décembre 2009, 4 901 médecins (sur un effectif d'environ 30 000 en 2009), 1 306 infirmières (environ 62 000 en 2009), 749 dentistes et 226 pharmaciens ont soumis une demande de certification. Comme une partie de ces professionnels travaillaient déjà dans un autre pays, l'ampleur des départs comptabilisés au cours de la période considérée est surestimée, mais il n'en reste pas moins que la pression est importante. À l'inverse, peu de professionnels de santé étrangers se sont installés en Hongrie, sauf en ce qui concerne les infirmières ; 639 médecins étrangers, 1 585 infirmières et 82 dentistes se sont fait enregistrer dans le pays entre 2004 et 2008. Pour des raisons en grande partie linguistiques, ces professionnels sont souvent issus des minorités hongroises installées dans les pays voisins. S'agissant des infirmières, le solde a d'abord été positif, mais, depuis le milieu des années 2000, le nombre d'infirmières étrangères demandant à exercer en Hongrie a chuté d'environ 45 % (Eke *et al.*, 2011).

## **Réformes du système de santé**

En dépit d'un nombre considérable de prestations, le bilan du système de santé est décevant par rapport au niveau de services fourni. Ce décalage apparent entre prestations et résultats est vraisemblablement le signe qu'il existe des problèmes dans différents domaines. Il importe que les autorités y remédient afin d'améliorer la qualité des services de santé sans trop solliciter les ressources publiques.

### **Renforcer l'efficacité des dépenses en maîtrisant l'inflation et les coûts des prestations** **Contenir les dépenses pharmaceutiques**

De manière générale, les autorités hongroises privilégient les instruments d'action directs pour limiter les dépenses pharmaceutiques, en fixant par exemple des plafonds

aux budgets concernés. Elles doivent cependant s'employer davantage à faire en sorte que les ressources publiques ne financent que les produits pharmaceutiques qui sont nécessaires, efficaces et obtenus au meilleur prix possible, et à veiller à ce qu'ils soient utilisés de manière appropriée. En 2006, les médicaments génériques ont représenté environ 30 % du marché en valeur et 40 % en volume, contre 55 % en volume et 35 % en valeur en 2004 (EGMA, 2007). Dans plusieurs pays de l'OCDE, la valeur du marché des génériques est faible en comparaison du volume qu'ils représentent sur le marché global du médicament, ce qui reflète bien l'importance des différences de prix entre produits originaux et génériques, ainsi que la vivacité de la concurrence sur les produits qui ne sont plus protégés par un brevet. En Hongrie, l'écart est beaucoup plus faible, signe d'une concurrence moins forte sur le marché des génériques (OCDE, 2008b). Un certain nombre d'initiatives importantes ont été annoncées, dans le cadre du plan Széll Kálmán, en vue de contenir les dépenses pharmaceutiques ; les plus significatives visent à stimuler la concurrence par les prix, à promouvoir les génériques, à rendre les patients plus disciplinés et à revoir les subventions aux médicaments. En particulier, les autorités ont adopté en juillet 2011 des mesures destinées à élargir la concurrence dans le secteur pharmaceutique. L'utilisation d'un prix de référence international et le programme relatif aux médicaments génériques constituent des avancées. De même, la division par deux du délai nécessaire pour qu'un générique devienne un produit de référence (désormais trois mois après la date d'expiration du brevet) devrait stimuler la concurrence.

Il faudrait aligner les incitations axées sur les médecins, les patients et les pharmaciens de manière à favoriser le recours aux produits génériques moins onéreux. La Suède a obtenu de très bons résultats en imposant le remplacement des médicaments prescrits par les produits bioéquivalents et substituables les moins chers et en autorisant l'évolution mensuelle des prix (Moïse et Docteur, 2007). Une autre méthode permet d'encourager le recours aux génériques : elle consiste à exiger des médecins qu'ils emploient, dans leurs ordonnances, l'appellation internationale non protégée de la substance active prescrite plutôt que la marque déposée. Au Royaume-Uni, près de 80 % de tous les médicaments prescrits en 2004 l'ont été suivant ce principe. Parvenir à influencer les comportements en ce sens, toutefois, suppose de faire évoluer l'enseignement dispensé dans les écoles de médecine et de fournir aux médecins le soutien nécessaire pour qu'ils puissent s'informer sur les produits génériques de substitution, par exemple au moyen de logiciels conçus à cet effet (Simoens et de Coster, 2006). Un programme pilote de prescription de la substance active dans le traitement du cholestérol (statines) a été approuvé et doit être lancé en avril 2012. La mise au point de directives cliniques pour la prise de décision pourrait également contribuer à promouvoir les meilleures pratiques dans la manière dont les ordonnances sont délivrées et les médicaments utilisés. Des fichiers électroniques centralisés permettraient de suivre et de contrôler la prescription et la délivrance des médicaments. Ils faciliteraient en outre le profilage et la comparaison des pratiques en vigueur en vue d'évaluer les performances des prestataires en matière de prescription. Par ailleurs, il conviendrait d'établir, lors des évaluations des technologies de santé, que ces directives reposent sur des éléments concrets.

Dans le cadre du programme d'assainissement des finances publiques, le gouvernement hongrois a augmenté les droits que doivent acquitter les laboratoires pharmaceutiques pour faire agréer leurs représentants commerciaux. Cela pourrait limiter le nombre de ces représentants (encore que les laboratoires pharmaceutiques puissent répercuter sur le consommateur une partie des coûts supplémentaires), mais il est peu

probable que cela règle le problème de l'influence perçue comme excessive des laboratoires sur les médecins. En Suède et en Suisse, sociétés pharmaceutiques et professionnels de santé ont adopté un code de bonne conduite imposant des lignes directrices et des limitations aux activités pédagogiques et promotionnelles des visiteurs médicaux. En Suède, plusieurs conseils de comtés ont interdit tout contact direct entre les médecins et l'industrie pharmaceutique (Moïse et Docteur, 2007). Plutôt qu'une initiative aussi radicale, des dispositions visant, par exemple, à n'autoriser que les visites groupées préserveraient la fonction éducative des visites médicales, tout en atténuant les risques de pressions inopportunes.

### **Remédier aux insuffisances en matière d'organisation et de hiérarchisation des priorités**

La politique de santé ne devrait pas avoir pour objectif d'augmenter le nombre de prestations, mais plutôt d'affecter davantage de moyens aux domaines dans lesquels on pourrait en retirer un maximum de bénéfiques. Une telle approche pourrait également sous-tendre la hiérarchisation des priorités.

Depuis 2002, les gouvernements hongrois successifs déclarent vouloir faire en sorte que les capacités du système de santé soient mieux adaptées aux besoins des patients. Il s'agit là d'un aspect jugé essentiel pour rendre les services de santé plus équitables, ainsi que pour améliorer la qualité et l'efficacité des soins. En 2006, les autorités ont reconnu explicitement que la structure du système de santé (capacités de soins aigus, de longue durée et infirmiers) était inadaptée par rapport aux taux de morbidité et de mortalité. En outre, l'argument a été avancé que la répartition géographique inégale des capacités était source de disparités injustes dans l'accès aux soins (Gaál et al., 2011). D'un système étatique intégré prestataire de services, la Hongrie est passée au modèle actuel acheteur-fournisseur avec pour objectif, à terme, de séparer les fonctions d'achat et de fourniture de services et de limiter le rôle de l'État à la réglementation. Il avait été envisagé de confier aux collectivités locales la planification des besoins en matière de santé afin d'éliminer les capacités excédentaires héritées du passé. Faute de moyens administratifs et en raison de son coût politique, cette stratégie a cependant échoué car les responsables locaux n'ont pas voulu fermer des hôpitaux. Le 1<sup>er</sup> janvier 2012, l'État a repris à son compte les actifs et les dettes de 13 hôpitaux et établissements de soins de la ville de Budapest ainsi que de 32 autres établissements de santé du pays. On ne sait pas encore concrètement comment ces structures vont être gérées, mais certains changements devraient être mise en œuvre à compter de mai 2012 en vue de faciliter le redéploiement des ressources, notamment entre les soins en milieu hospitalier et les soins ambulatoires, de même qu'entre les soins curatifs et préventifs et les soins de longue durée.

En Hongrie, les marchés passés dans le domaine de la santé ne reposent pas systématiquement sur une évaluation des besoins. En fait, le gouvernement et le Parlement ont la haute main sur la réglementation de ces marchés, notamment pour ce qui concerne les capacités, les tarifs de remboursement, le volume des prestations, la rémunération des prestataires et le financement des dépenses d'investissement. La Caisse nationale d'assurance maladie ne fonde pas ses décisions d'achat sur la planification systématique des soins, ni sur l'évaluation des besoins. Il n'y a pas non plus de contrôle systématique des performances et les mécanismes de reddition de comptes se limitent à des audits portant principalement sur les aspects juridiques et financiers des activités des prestataires (Gaál et al., 2011). Les autorités devraient autoriser la Caisse nationale d'assurance maladie à conclure des contrats sélectifs afin

d'éviter une offre excédentaire, tout en la dotant de capacités adéquates pour lui permettre de s'acquitter de ses nouvelles tâches.

#### **Améliorer la coordination entre les prestataires de soins**

Suite à l'augmentation brutale de la prévalence des pathologies chroniques et des maladies dégénératives, en particulier dans les populations vieillissantes, la question de la coordination des soins revêt une importance et une pertinence croissantes dans les pays de l'OCDE : il importe désormais de réorienter les services de santé en privilégiant le suivi et la gestion des maladies chroniques, plutôt que les soins aigus (OCDE, 2010). La gestion optimale de cette catégorie de pathologies nécessite le recours à de nombreux prestataires et spécialités à des niveaux de soins différents. La coordination peut également porter sur des phases de soins aigus. Dans un système fragmenté où les prestataires de soins bénéficient de l'indépendance institutionnelle et relèvent de régimes budgétaires différents, il n'est pas simple d'assurer la coordination entre des prestataires et des modes de soins très divers de manière à améliorer la qualité des services et, en même temps, à réduire les coûts. Cela implique l'introduction de certaines modifications dans les systèmes de paiement et suppose l'organisation des activités des prestataires, afin d'encourager ces derniers à travailler en équipes, à partager les informations et à assumer collectivement la responsabilité de la santé du patient. Selon Hofmarcher *et al.* (2007), il est possible d'améliorer la coordination en faisant évoluer les systèmes de santé existants, par une panoplie de mesures allant de l'organisation plus efficace des soins ambulatoires jusqu'à l'intégration, axée sur le patient, de la notion de santé et de soins de longue durée. La Hongrie a une certaine expérience en matière de coordination des soins. Le projet pilote mis en œuvre à cet égard entre 1999 et 2008 portait sur environ 20 % de la population. Bien que la période soit trop courte pour évaluer pleinement les résultats de cette expérience, celle-ci a été considérée comme un succès (Gaál *et al.*, 2011). Le projet a toutefois révélé que la coordination des soins peut entraîner une augmentation des coûts lorsque certains besoins préexistants ne sont pas pris en compte ; faute de soins adéquats, en effet, certains patients meurent prématurément, ou bien on laisse s'écouler la période la plus favorable à un traitement. Cela pourrait en réalité être une bonne chose, surtout si le fait de répondre à des besoins jusque-là non satisfaits conduit à une amélioration spectaculaire des résultats sanitaires. Certes, assurer la coordination des soins dans le cadre du système actuel exigera probablement des efforts durables pour créer les incitations appropriées et mettre en place une structure bien organisée et qui fonctionne correctement ; il n'en reste pas moins que les autorités devraient s'orienter dans cette direction.

#### **Améliorer les modes de rémunération des prestataires**

Bien que le système de rémunération des prestataires ait déjà été considérablement remanié de manière à améliorer le fonctionnement des services de santé, de nouvelles réformes pourraient aider à relever le défi d'une amélioration sensible de la situation sanitaire de la population sans peser de manière excessive sur les ressources. La difficulté, en l'occurrence, réside dans la nécessité d'inciter les prestataires à fournir à chaque patient les soins dont il a besoin, autant qu'il en a besoin et dans le type d'établissement qui convient. Cela suppose en outre de consacrer des ressources suffisantes aux cas difficiles et de les épargner au contraire lorsqu'il apparaît que leur utilisation ne donnerait pas un résultat optimal. Par ailleurs, la modification des systèmes de rémunération pourrait avoir, à long terme, des conséquences sur l'emploi des nouvelles technologies, les pratiques médicales et les coûts (McClellan, 2011).

En Hongrie, les médecins de famille (généralistes) et les pédiatres sont censés jouer un rôle de « filtre » car – excepté dans certaines disciplines – les patients ont besoin d'un référent pour accéder à des soins spécialisés. Ces référents ne sont toutefois pas parvenus à éviter, en offrant un traitement approprié à leurs patients, des consultations inutiles de spécialistes : entre 1990 et 2008, le nombre de patients orientés vers un spécialiste sans que le diagnostic le justifie a plus que quadruplé, tandis que le nombre de patients acheminés par chaque médecin vers des soins hospitaliers a augmenté de près de 80 % (Gaál et al., 2011). Cette situation reflète en partie le caractère peu incitatif du paiement à la capitation, qui domine actuellement dans le système de soins primaires en Hongrie.

Selon le système de paiement à la capitation, chaque patient paye une somme forfaitaire, indépendamment du coût, de l'intensité et de la qualité des services de soins primaires. En Hongrie, ce dispositif s'appuie également sur la pyramide des âges des personnes figurant sur la liste du médecin de famille ou du pédiatre, afin de tenir compte des besoins particuliers des patients. Dans un environnement compétitif – ce qui est souvent le cas dans ce pays, où les restrictions au libre choix des patients sont peu nombreuses – les médecins généralistes rémunérés selon ce système sont en concurrence pour la qualité des services et leur conformité aux attentes des patients. À l'opposé, le paiement à l'acte, qui lie la rémunération du prestataire au volume et à l'intensité des soins, ne pénalise pas le recours à des services de qualité et d'intensité supérieures. À l'heure actuelle, la tendance en matière de rémunération est à une responsabilisation accrue des prestataires eu égard à la qualité et à l'efficacité des soins, ce qui se traduit généralement par l'association de trois types de paiement : à l'acte, en fonction des résultats et à la capitation. Dans la pratique, cependant, c'est aux autorités qu'il appartient de décider de la formule optimale.

En Hongrie, la fragmentation du système de rémunération des prestataires n'incite guère ces derniers à fournir des traitements équivalents dans un cadre moins coûteux. Des mesures bienvenues ont été prises pour aligner les barèmes de points des soins ambulatoires et des groupes homogènes de malades (GHM), de manière à ce que des traitements thérapeutiques équivalents soient rémunérés de façon identique, quel que soit le cadre dans lequel les soins sont dispensés. C'est ainsi que pour augmenter la part de l'ambulatoire, 126 nouvelles procédures ont été ajoutées à la liste des actes de chirurgie ambulatoire en 2011.

#### ***Réduire les dépenses de personnel par une réaffectation des fonctions***

La gamme des compétences des professionnels hongrois de la santé semble différente de ce que l'on connaît dans d'autres pays de l'OCDE. En 2009, le ratio entre infirmières/sages-femmes et médecins en activité était bas (proche de 2), alors que la moyenne OCDE était de 3, avec des ratios bien supérieurs dans certains pays, tout particulièrement en Irlande (près de 6.5) et en Finlande (plus de 5.5) (OCDE, 2011). La forte proportion de spécialistes généreusement rémunérés combinée à un ratio infirmières/médecins très faible engendre des tensions sur les coûts qui pourraient s'aggraver si des augmentations de salaire substantielles sont accordées aux personnels de santé afin de les encourager à rester dans le système. Bien que l'éventail de compétences soit en principe lié à des considérations de productivité, aux préférences des professionnels et des patients, ainsi qu'à d'autres facteurs économiques et sociaux, différents éléments laissent penser que certaines tâches normalement accomplies par les médecins pourraient être confiées à des infirmières très qualifiées sans que la qualité des soins en pâtisse. De fait, les médecins

hongrois ont tendance à effectuer des tâches médicales et administratives dont le personnel infirmier ou d'autres personnels de soutien pourraient se charger (Gál et al., 2003 ; Orosz et Holló, 2001). Augmenter la proportion de professionnels de santé moins qualifiés et améliorer leur formation en vue de leur attribuer certaines tâches simples actuellement exécutées par les médecins pourrait contribuer à réduire les coûts de personnel, à améliorer la productivité et à atténuer la pénurie de main-d'œuvre dans certaines disciplines (OCDE, 2004).

### **Améliorer les résultats sanitaires et les performances macroéconomiques**

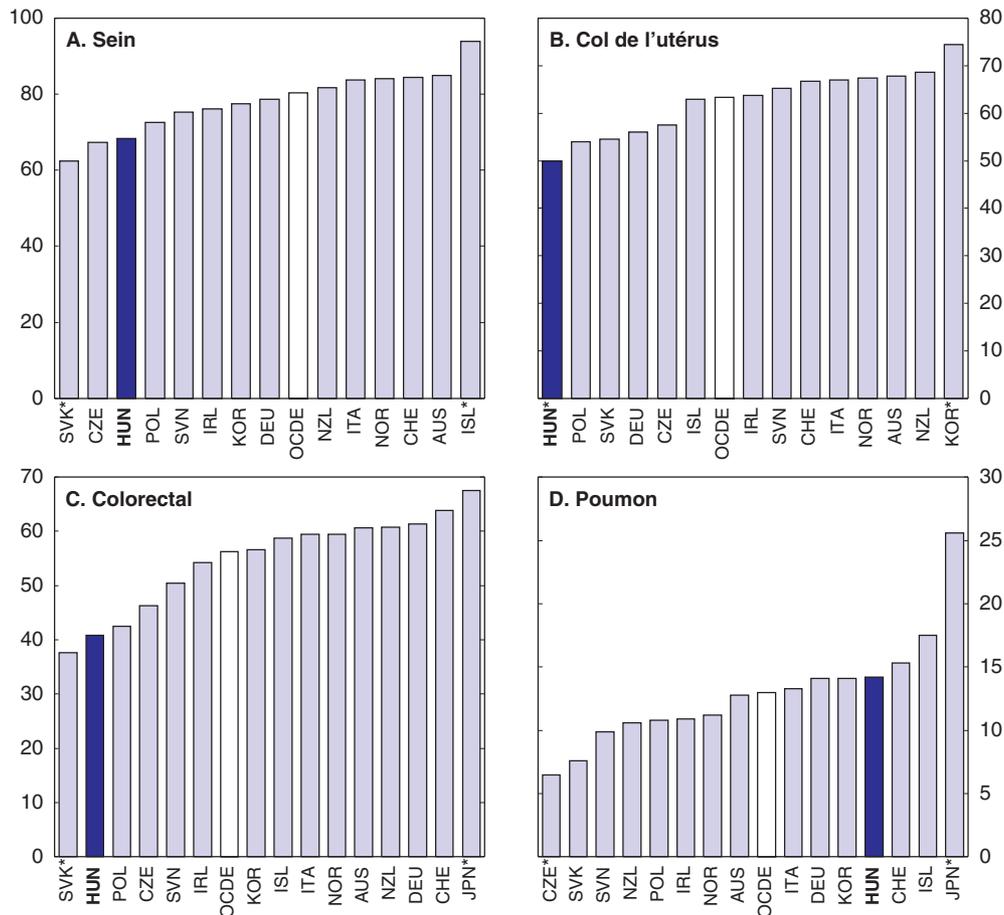
#### **Renforcer la qualité des services de santé**

Il existe peu d'indicateurs de la qualité des soins de santé en ce qui concerne la Hongrie. Pour pouvoir appliquer les réformes relatives à la rémunération des prestataires, il a fallu intensifier le recours aux technologies de l'information, ce qui a amélioré la transparence et la responsabilisation au sein du système. Il est théoriquement possible d'établir des indicateurs de qualité à partir des résultats communiqués à la Caisse nationale d'assurance maladie, et de les utiliser pour évaluer les performances du système et des prestataires. Les autorités devraient s'employer sans attendre à mettre en place de tels indicateurs au niveau des prestataires, ce qui nécessiterait peu d'investissements supplémentaires. Ces indicateurs pourraient également s'avérer utiles pour les décisions d'achat de la Caisse nationale d'assurance maladie : malgré sa position d'acheteur unique, celle-ci n'a qu'un pouvoir de décision limité, notamment lorsqu'il s'agit de fixer les conditions contractuelles ou de conclure des contrats sélectifs avec des prestataires<sup>5</sup>. Ainsi, définir des exigences de qualité minimales dans les contrats de prestations de services conclus par la Caisse contribuerait à l'amélioration qualitative des services de santé.

Certaines données témoignent des insuffisances du système de santé en ce qui concerne la qualité, la rapidité et l'adéquation des soins. Le taux de survie des malades atteints d'un cancer, en grande partie indépendant de facteurs extérieurs aux soins de santé, est un indicateur qui peut faire l'objet de comparaisons internationales afin d'évaluer la capacité des différents systèmes à offrir des soins de qualité, accessibles à tous. Certes, des facteurs socio-économiques, entre autres, peuvent déterminer la rapidité avec laquelle un cancer sera dépisté pour être traité, et donc influencer sur les chances de survie, mais l'aptitude des systèmes de santé à donner accès à des soins de qualité joue un rôle majeur dans les résultats obtenus. À l'exception du cancer du poumon, la Hongrie est très mal placée en termes de survie (graphique 4.7). En outre, les écarts sont importants par rapport aux taux de survie relevés dans des pays plus performants, comme les États-Unis, le Japon et les pays d'Europe occidentale, et ce en dépit du fait que la Hongrie consacre une part relativement importante de ses ressources au traitement des cancers. En 2006, les dépenses enregistrées dans ce domaine représentaient 7 % du total des dépenses de santé<sup>6</sup>, soit l'un des montants les plus élevés de l'OCDE ; par ailleurs, le pays comptait en 2009 environ 55 oncologues pour 1 000 habitants, un chiffre inférieur uniquement à celui de la Suède et nettement plus élevé que la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2011a).

Plusieurs pistes pourraient être envisagées par les autorités afin d'améliorer la qualité des soins de santé. Plus spécifiquement, le renforcement des soins primaires, la réforme des modes de rémunération des prestataires et une meilleure coordination seraient des mesures prometteuses en vue d'un accroissement sensible de l'efficacité du système hongrois sur le plan sanitaire, et même économique.

Graphique 4.7. **Taux de survie des malades atteints d'un cancer**  
2007-09 ou dernière année disponible, en pourcentage<sup>1</sup>



1. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée sur la base des données disponibles pour 28 pays. Un astérisque signale la valeur la plus faible ou la plus élevée parmi les pays de l'OCDE.

Source : Base de données Eurocare 4, Instituto Superiore di Sanità, [www.eurocare.it](http://www.eurocare.it).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576567>

**Renforcer les soins primaires.** Dans la majorité des systèmes de santé, les soins primaires représentent une part significative des services fournis. Ils constituent en effet le premier – et le plus habituel – des points de contact pour les soins médicaux de base et autres. C'est souvent à ce niveau que s'opère la coordination des activités de prévention, des soins spécialisés et de la prise en charge des maladies chroniques. En outre, un recours plus systématique aux soins primaires peut limiter les soins hospitaliers coûteux et superflus, tout en réduisant sensiblement le nombre de décès prématurés, en particulier ceux qui découlent de pathologies chroniques (OCDE, 2011b). Malgré les avancées considérables qu'une amélioration des soins primaires serait susceptible d'entraîner pour la santé de la population et l'efficacité du système, la Hongrie – comme la plupart des autres pays de l'OCDE – investit peu dans ce domaine. Le ratio généralistes/spécialistes figure également parmi les plus bas de l'OCDE (OCDE, 2011).

La qualité des soins primaires semble relativement médiocre en Hongrie. Les admissions potentiellement évitables servent fréquemment d'indicateur de la qualité de ces services, car les pathologies concernées auraient pu être facilement diagnostiquées,

traitées ou prises en charge dans le cadre des soins primaires. En l'absence de tels indicateurs, on mesure indirectement la qualité des soins primaires en fonction des années potentielles de vie perdues à cause de maladies que cette médecine de premier recours aurait permis d'éviter et de traiter. On procède à une analyse du même genre pour les cancers jugés susceptibles de faire l'objet d'un dépistage précoce dans un service de soins primaires. Sur ces chapitres, la Hongrie apparaît comme un pays dans lequel des progrès considérables seraient possibles afin d'éviter le décès de patients atteints de maladies chroniques et de réduire le nombre d'années de vie perdues pour des cancers qui pourraient être détectés précocement (Abi-Aad, 2012).

L'accroissement des ressources consacrées aux soins primaires devrait s'accompagner d'améliorations quant au nombre, à la qualité et à la gamme des prestations offertes par les généralistes ; il pourrait être financé à partir des économies réalisées à d'autres niveaux grâce à une utilisation plus systématique des soins primaires. Il importe, pour renforcer ce secteur, d'attirer davantage de médecins. Un système de quotas a été mis en place en 2000, accordant pour l'année à chaque médecin de famille le « droit d'exercer » (*praxixjog*) sur un territoire donné. L'objectif initial – assurer à ces médecins une pension adéquate – est devenu un obstacle majeur à l'entrée de jeunes praticiens dans le système. La création récente d'un fonds permettant de centraliser les droits d'exercice et l'annonce des aides destinées aux jeunes généralistes pour acquérir ces droits sont des initiatives bienvenues à court terme. Il est cependant indispensable, à plus longue échéance, que les autorités mettent fin au système des droits d'exercice pour permettre l'installation d'un nombre suffisant de médecins de famille, sans aides financières ni mesures d'incitation prolongées.

Une des façons d'améliorer la qualité et l'efficacité des soins primaires consiste à augmenter la proportion de cabinets de groupe réunissant des médecins et des professionnels paramédicaux exerçant à titre libéral, plutôt que de favoriser les cabinets individuels, actuellement plus répandus en Hongrie pour ce type de soins (PHAMEU, 2010). Par rapport à la pratique traditionnelle en solo, le cabinet de groupe présente plusieurs avantages : meilleur accès aux soins grâce à des heures d'ouverture plus longues, coopération efficace entre professionnels médicaux, offre de soins plus large, frais généraux réduits, possibilité de déléguer au personnel infirmier ou à d'autres professionnels de santé des tâches habituellement accomplies par des médecins, meilleur équilibre entre vie privée et vie professionnelle, ce qui pourrait contribuer à attirer des médecins généralistes plus jeunes (OMS, 2008). Bien que le mode actuel de rémunération à la capitation ne soit pas perçu comme un obstacle au renforcement de la coordination et de la coopération dans les cabinets de groupe, contrairement aux systèmes fondés exclusivement sur le paiement à l'acte, on pourrait prévoir des incitatifs financiers supplémentaires au titre de la coopération professionnelle afin d'encourager les regroupements. Si les cabinets de groupe offraient de nouveaux services, comme le suivi et l'accompagnement des patients atteints de maladies chroniques, il conviendrait d'envisager une rétribution spécifique.

Pour tenter de mieux contrôler la qualité des soins primaires, le gouvernement a introduit en 2009, dans les contrats des généralistes, un système de prime de résultat reposant sur un certain nombre d'indicateurs de qualité, dont la liste a été étendue en 2011. Ce dispositif s'apparente au « Quality and Outcome Framework (QOF) » adopté en 2004 au Royaume-Uni. Si l'ampleur et la portée de ce programme sont modestes au vu des

indicateurs pris en compte et des montants dépensés (300 millions HUF en 2010), il existe des plans visant à le développer et à affiner les critères d'éligibilité (Gaál et al., 2011).

L'utilisation des technologies de l'information au niveau des soins primaires doit être développée en Hongrie. La communication des dossiers médicaux électroniques dans l'ensemble du système est actuellement limitée. Les médecins de famille transmettent manuellement les dossiers, par l'intermédiaire des patients, aux spécialistes chargés des soins secondaires (Gaál et al., 2011). Développer l'outil informatique afin de généraliser le dossier électronique à tous les niveaux permettrait aux prestataires de consulter rapidement les données des patients, ce qui faciliterait les décisions de traitement, réduirait les doublons et responsabiliserait davantage les médecins. La transparence de la facturation s'en trouverait également accrue; par ailleurs, les patients pourraient consulter leur dossier et, ainsi, suivre l'évolution de leur traitement. Pour que le dossier électronique se généralise, il faut que les médecins de famille et leurs patients en voient clairement les avantages et soient incités à l'adopter, de manière à faciliter la collecte de données au niveau du cabinet médical (OCDE, 2009).

**Remplacer les plafonds budgétaires par d'autres mesures.** Un autre aspect de la rémunération des prestataires en Hongrie pourrait avoir des conséquences non désirées : il s'agit des limitations de dépenses imposées sous la forme de plafonds budgétaires, notamment pour ce qui concerne les soins hospitaliers et externes. En 2004, le gouvernement a commencé à restreindre les prestations dans ces deux secteurs en fixant, pour chaque prestataire, le nombre maximum de points qu'il pouvait obtenir au titre des groupes homogènes de malades (GHM) et des paiements à l'acte pour les soins ambulatoires. Depuis 2007, les prestataires ne sont plus rémunérés pour les points dépassant ces plafonds, ce qui conduit certains hôpitaux de taille modeste à orienter leurs patients en surnombre vers des établissements plus grands. Une telle initiative encourage les prestataires à dépenser le maximum autorisé, mais ne les incite guère à réaliser des gains d'efficacité ou de productivité. De plus, si ces restrictions devaient perdurer, elles pourraient avoir des retombées fâcheuses. Ainsi, un budget plafonné favorise, certes, le recours aux technologies générant des économies, mais il freine aussi l'adoption de celles qui, tout en limitant les coûts unitaires, font augmenter les coûts globaux en permettant un volume plus important de prestations. Par conséquent, les plafonds auxquels sont soumis différents sous-budgets de la santé constituent des instruments mal affûtés qu'il conviendrait de remplacer par des mesures propices au maintien de la qualité et de l'activité (OCDE, 2004).

**Unifier le financement des dépenses d'investissement et des charges récurrentes.** En Hongrie, les charges récurrentes des prestataires de soins sont financées par l'assurance maladie, tandis que leurs dépenses d'investissement sont couvertes par les recettes générales. Les décisions relatives aux investissements sont en effet prises séparément de celles qui portent sur l'utilisation des services de santé, ce qui n'est pas sans répercussions sur ces services et sur leur qualité. Il est ainsi avéré que des technologies inefficaces ou dépassées sont parfois employées, que les soins dispensés peuvent être inappropriés et que certains services sont fournis inutilement (Gaál et al., 2011). La majorité des soins sont assurés par des établissements appartenant aux collectivités locales. Faute d'un retour sur investissement suffisant, compte tenu de l'amortissement, la présence du secteur privé dans le secteur des soins de santé reste limitée. La charge financière est donc considérable

pour les collectivités locales, tenues d'assurer, avec des ressources limitées, l'entretien des établissements dont elles sont propriétaires. L'intégration du coût des immobilisations dans les systèmes de rémunération des prestataires pourrait constituer un moyen de remédier à ce problème. Selon Sussex (2004), financer conjointement les dépenses récurrentes et les dépenses d'investissement des prestataires présente un certain nombre d'avantages potentiels, notamment dans le secteur public : i) montrer aux prestataires que les équipements représentent un investissement coûteux ; ii) les inciter à combiner judicieusement capital et travail ; iii) améliorer la comparabilité des coûts entre différents prestataires de santé et, partant, faciliter l'évaluation comparative et la gestion des performances dans un cadre propice à une concurrence équitable entre prestataires publics et privés (Kutzin *et al.*, 2010).

#### **Améliorer la gestion des effectifs de santé**

Dans un secteur qui mobilise globalement des effectifs importants, l'une des difficultés qui se posent en permanence consiste à élaborer des stratégies face aux enjeux présents et futurs de la formation et d'une répartition appropriée des personnels entre les disciplines et les zones géographiques. Il est en outre de toute première importance de mettre au point des systèmes appropriés de rémunération et d'évaluation des performances afin de renforcer la qualité des services de soins.

#### **Mettre au point des modes de rémunération appropriés, ainsi que d'autres mesures d'incitation.**

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, l'émigration des professionnels de la santé pose un problème immédiat. La principale raison de cet exode tient aux niveaux de rémunération (Eke *et al.*, 2011). Les professionnels de santé sont majoritairement des salariés du secteur public en Hongrie, à l'exception notable des médecins généralistes libéraux qui exercent sous contrat avec la Caisse nationale d'assurance maladie et les collectivités locales. La plupart des spécialistes sont des fonctionnaires salariés, qui disposent d'un salaire minimum garanti, établi selon un barème tenant compte de leurs qualifications et de leur expérience ; toutefois, ils sont de plus en plus nombreux à passer contrat avec des prestataires et à travailler à leur compte. Les salaires des professionnels de santé se situent en moyenne à des niveaux relativement bas, très en deçà de la moyenne globale (près de 90 % en 2010) (HCSO, 2011). L'augmentation sensible accordée à l'automne 2002, juste avant les élections locales, a rapproché les salaires moyens du secteur de la santé de ceux de l'industrie, mais les politiques de stricte limitation des coûts qui ont suivi ont de nouveau creusé l'écart entre la santé et les autres secteurs de l'économie. En dépit de certaines mesures ciblées (en particulier les aides aux médecins résidents et les suppléments de revenu en faveur des professions de santé à risques), les salaires restent relativement bas pour les professionnels de la santé, quel que soit leur niveau de qualification, par rapport aux autres secteurs d'activité (tableau 4.3). De même, l'écart entre les salaires des personnels infirmiers et la rémunération moyenne dans l'ensemble de l'économie se situe aux environs de 20 %, même en tenant compte des heures supplémentaires (Gaál *et al.*, 2011). La rémunération des professionnels de santé est également faible par rapport aux moyennes internationales. Exprimé en multiples du salaire moyen, la rémunération des médecins généralistes (1.4), des spécialistes (1.6) et des infirmiers hospitaliers (0.8) figurait parmi les plus faibles des pays de l'OCDE.

Aggravée par le départ de nombreux membres des professions de santé, la pyramide des âges relativement défavorable des médecins en exercice impose une pression supplémentaire au système de santé hongrois. La part des médecins âgés de plus de 55 ans

Tableau 4.3. **Rémunération mensuelle moyenne des salariés par secteur d'activité**  
En pourcentage du total de l'économie nationale

	2000	2005	2010
Santé	81.9	96.5	85.2
Industrie	103.5	95.4	103.2
Finance et assurance	216.4	221.3	213.4
Administration publique et défense <sup>1</sup>	120.3	134.1	125.0
Économie nationale, total (milliers HUF)	91.8	166.7	216.0

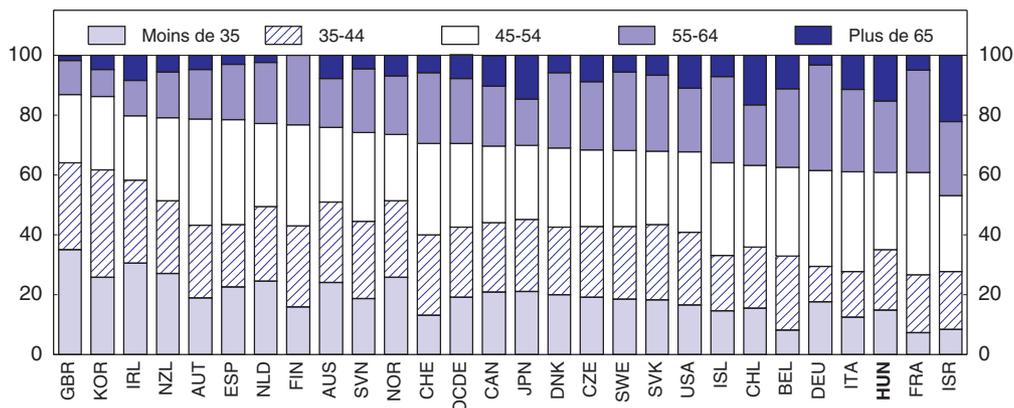
1. Y compris la sécurité sociale obligatoire.

Source : HCSO (2011), « Employment, Unemployment and Earnings », *Stadat Tables*, Hungarian Central Statistical Office, décembre.

était de l'ordre de 40 % en 2009, soit un chiffre nettement supérieur à la moyenne OCDE, qui se situe autour de 30 % (graphique 4.8). Cette proportion élevée de médecins âgés s'explique par le fait que de nombreux praticiens complètent leur retraite en continuant à percevoir un salaire : en effet, on dénombre environ 15 % de médecins âgés de plus de 65 ans, contre près de 10 % dans la zone OCDE. Ce problème démographique est plus prononcé chez les médecins de famille et les pédiatres, dont à peu près 27 % avaient plus de 60 ans en 2007, alors qu'ils n'étaient que 10 % en 1990 (Ádány, 2008). Afin de déterminer s'il existe un vivier suffisant de médecins habilités à exercer pour compenser les nombreux départs en retraite ou à l'étranger, on peut regarder la différence entre le nombre de médecins diplômés et celui des praticiens en activité (Commission européenne, 2010). En Hongrie, l'écart avoisine 30 pour 100 000, soit l'un des plus faibles des pays de l'OCDE ; par conséquent, si le nombre de médecins en activité ne semble pas poser de problème pour le moment, des mesures s'imposent néanmoins pour maintenir les effectifs étant donné la forte proportion d'entre eux qui approchent de la retraite. Un moyen de remplacer ceux qui prennent leur retraite ou qui partent à l'étranger consiste à en former de nouveaux. En 2008, on dénombrait 30.9 nouveaux diplômés en médecine pour 1 000 médecins en exercice (9.6 pour 10 000 habitants), contre 41 en 2005, tandis que la moyenne OCDE se situait à 31.3. Pour les infirmiers, la proportion de nouveaux diplômés était de 39.1 pour 10 000 habitants en 2008, contre une moyenne de 38.9 dans la zone OCDE (OCDE, 2011).

Étant donné la longueur des études de médecine et la difficulté d'ajuster à bref délai l'offre de professionnels qualifiés, la gestion et la planification stratégique des personnels de santé revêtent une importance déterminante. L'indispensable coordination entre les différents secteurs est un aspect essentiel de ce processus de planification et de gestion. Ainsi, comme le montrent le cas de la Hongrie et celui de plusieurs autres pays de l'OCDE, des niveaux de rémunération insuffisants et que l'on empêche d'augmenter pour limiter le coût global de la santé pèsent sur l'offre de services (Docteur et Oxley, 2003). La mobilité internationale croissante des professionnels de santé rend la tâche encore plus difficile par rapport à une situation dans laquelle les pouvoirs publics pouvaient déterminer à la fois l'offre et la demande. À cela s'ajoutent d'autres problèmes : il faut, par exemple, remédier aux écarts de densité médicale selon les régions et les spécialités. Il est peu probable que les incitations financières parviennent, à elles seules, à aplanir toutes les difficultés. D'autres incitations – flexibilité accrue du temps de travail, organisation plus souple des carrières et diversification des options proposées en matière de formation continue – devraient aussi être envisagées (OCDE, 2008c). Au Royaume-Uni, on a constaté que les jeunes médecins étaient davantage disposés à s'orienter vers une spécialité délaissée lorsqu'ils bénéficiaient de conseils et d'un accompagnement en matière d'orientation

Graphique 4.8. Répartition des médecins par tranche d'âge  
2009, en pourcentage<sup>1</sup>



1. 2008 pour l'Australie, le Danemark, l'Irlande, le Japon, les Pays-Bas et la Suède. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée sur la base des données disponibles pour 27 pays.

Source : OCDE (2011), « Ressources en santé », *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932576586>

professionnelle pendant leurs études et après l'obtention de leur diplôme (Mahoney *et al.*, 2004). Selon une étude consacrée aux pratiques en vigueur dans les pays de l'OCDE, permettre aux étudiants de se familiariser avec les soins primaires et nommer à des postes universitaires des professionnels considérés comme des références dans ce secteur influencent le choix des étudiants en faveur d'une carrière dans cette filière (Simoens et Hurst, 2006).

#### Lutter contre les inégalités en matière de santé et d'accès aux soins

L'accès aux soins varie fortement d'une région à l'autre en Hongrie, ce qui s'explique non seulement par les disparités socio-économiques, mais aussi par celles de l'offre de soins. En 2007, l'écart entre les microrégions allait de 1 à 12 pour le niveau d'utilisation, par habitant, des soins ambulatoires, et de 1 à 3 pour les soins aigus en milieu hospitalier. Même en tenant compte du fait que les besoins ne sont pas partout les mêmes, les différences demeurent considérables (Health Monitor, 2010).

**Décourager avec fermeté les paiements informels.** Hérités du passé, les paiements informels sont profondément ancrés dans le système de santé hongrois. Les salaires relativement modestes des médecins sont considérés comme la première cause de ce phénomène, les versements de la main à la main constituant une source importante de dépenses laissées à la charge des patients. Cette habitude influe non seulement sur l'efficacité du système de santé, augmentant ainsi le risque de compromettre les objectifs des pouvoirs publics, mais elle constitue en outre un moyen très régressif de financer les soins. Szende et Culyer (2006) constatent qu'en Hongrie les personnes à faible revenu paient proportionnellement plus cher les soins dispensés par le système public en raison de ces paiements non officiels. Gaál (2004) signale également que les patients qui n'acceptent pas ces pratiques risquent de se voir refuser visites médicales à domicile et chirurgie électorive.

Il n'existe pas de solution simple pour faire disparaître les paiements informels, et il faudra certainement un effort concerté pour modifier le comportement des médecins et

des patients. Quelques pays étant parvenus à faire reculer cette pratique, la Hongrie pourrait éventuellement s'inspirer de ce que leurs expériences ont en commun. Ainsi, un instrument clé de la lutte contre les versements non officiels consisterait à adopter une approche globale pour remédier aux faiblesses du système de santé dans son ensemble, puis à réinvestir les gains d'efficacité ainsi réalisés en améliorant très sensiblement la rémunération des personnels de santé. Le fait que les patients acceptent de payer pour des services disponibles gratuitement est un autre aspect majeur du problème qui reflète le rôle du contexte culturel. C'est pourquoi il est très important d'établir clairement et en toute transparence la liste des prestations financées par l'assurance maladie ainsi que d'éduquer les patients. D'après Gaál et McKee (2005), c'est par manque de confiance dans le système que les professionnels de santé pourraient être incités à exiger une « juste » rémunération et que les patients, quant à eux, accepteraient de la verser. La participation des assurés au coût des soins, lorsqu'elle a été décidée en Hongrie, était en partie une tentative pour régulariser les paiements informels, mais l'expérience a fait long feu. Rien n'indique vraiment que cette initiative ait réduit sensiblement les paiements informels (Kutzin et al., 2010). Les chances de réussite d'une mesure étant plus faibles lorsqu'elle est prise isolément, la condamnation publique des paiements informels comme une pratique entachée de corruption et la demande de sanctions par le biais du système judiciaire ou des organisations professionnelles pourraient être un levier sur lequel s'appuyer.

**Assurer l'accès aux soins, en particulier à la minorité rom.** En Hongrie, quel que soit l'indicateur considéré, la probabilité d'être en mauvaise santé est beaucoup plus élevée chez les Roms que chez les non-Roms. Une partie des disparités tient au fait que ce groupe de population a relativement peu accès aux soins. À partir d'une enquête sur l'état sanitaire de la population dans les localités où vivent les Roms, Kósa et al. (2007) constatent que cette minorité est moins susceptible de recourir aux services de santé, en particulier s'il s'agit de consulter un spécialiste ou un dentiste. L'écart est considérable entre la part des femmes roms et celle des autres femmes âgées de 45 à 64 ans ayant bénéficié d'une mammographie : 25 % des premières, contre 70 % des autres, ont indiqué avoir participé au programme de dépistage organisé du cancer du sein. Les auteurs observent également que l'utilisation des services de santé par les Roms est similaire à celle que l'on enregistre dans le premier quartile de revenu de l'ensemble de la population. Le risque de discrimination est cependant plus élevé chez les Roms. Parmi les personnes ayant eu recours à des services de santé, quels qu'ils soient, 35 % des Roms et 4.4 % de la population générale ont été confrontés à une forme ou une autre de discrimination, ce qui a pu dissuader les premiers de solliciter des soins médicaux (Kósa et al., 2007). Le problème de l'accès aux soins est encore exacerbé par le fait qu'en dehors de Budapest, environ 18.5 % des Roms vivent dans des villages dépourvus de médecin généraliste résident.

Il faudrait veiller à ce qu'un nombre suffisant de professionnels de santé, en particulier de médecins généralistes, exercent dans les zones rurales où vivent les communautés roms, afin d'améliorer l'accès aux soins de ces populations et d'alléger la charge de travail des praticiens actuellement installés dans ces régions. Ainsi que nous l'avons vu plus haut, pour motiver les professionnels, les politiques devraient miser sur différentes formes d'incitations, sans se limiter aux aides financières. Une autre pratique intéressante observée dans les pays membres de l'OCDE consisterait à accepter dans les écoles de médecine davantage d'étudiants originaires des zones rurales et de la minorité rom. Cette initiative devrait avoir des répercussions positives à moyen et long terme sur la

répartition géographique des médecins, car ces étudiants sont davantage susceptibles d'exercer dans leur milieu d'origine (OCDE, 2008c). Cela présenterait en outre l'avantage de remédier aux problèmes de discrimination et de communication que ces populations doivent affronter pour utiliser les services de santé. De fait, en 2008-09, les autorités hongroises ont mis en place un programme visant à augmenter la proportion de Roms travaillant dans le secteur médical, pour la porter à un niveau compris entre 3 et 5 % (Conseil de l'Europe, 2009). Les efforts déployés dans ce sens doivent se poursuivre.

Il est indispensable que les pouvoirs publics mènent à l'intention des Roms des actions spécifiques de santé publique, notamment en matière d'éducation sanitaire et de promotion de la santé, même si cela n'est pas directement en rapport avec l'accès aux soins. En effet, les aspects socio-économiques peuvent expliquer le mauvais état de santé de la population rom, mais pas les comportements préjudiciables en matière de santé. Il est donc important, pour définir ces actions, de prendre en considération les particularités culturelles au lieu de mettre l'accent exclusivement sur les aspects socio-économiques (Vokó *et al.*, 2009).

#### Encadré 4.1. **Recommandations à l'intention des pouvoirs publics en vue d'améliorer les résultats et le fonctionnement du système de santé**

##### **Améliorer la qualité des services de soins**

- Renforcer les soins primaires :
  - ❖ En attirant un plus grand nombre de médecins généralistes : pour cela, faciliter dans un premier temps l'acquisition des « droits d'exercer », puis les supprimer purement et simplement afin de permettre l'arrivée de jeunes généralistes dans le système.
  - ❖ En encourageant l'ouverture de cabinets de groupe réunissant des médecins et des professionnels paramédicaux libéraux, plutôt que l'exercice en cabinet individuel.
- Améliorer les systèmes de rémunération des prestataires :
  - ❖ En remplaçant les plafonds appliqués à différents sous-budgets de la santé par des instruments susceptibles de promouvoir qualité et activité.
  - ❖ En supprimant la distinction entre financement des charges récurrentes et financement des dépenses d'équipement afin que les décisions d'investissement ne soient plus effectivement dissociées de l'utilisation des services de santé.
- Prendre des mesures en vue d'une meilleure coordination des soins, afin d'inciter les prestataires à travailler en équipes, à partager les informations et à assumer collectivement la responsabilité de l'état de santé du patient.

##### **Contrôler l'inflation des prestations et des coûts tout en assurant le fonctionnement des services de santé**

- Limiter les dépenses pharmaceutiques :
  - ❖ En assurant un suivi étroit de la prescription et de la délivrance des médicaments au moyen de fichiers électroniques centralisés.
  - ❖ En autorisant exclusivement les visites groupées des représentants des laboratoires pharmaceutiques, afin de réduire le risque d'autres arrangements entre les médecins et l'industrie pharmaceutique.
- Systématiser la planification, l'évaluation des besoins et la mesure des performances dans le domaine de la santé, et utiliser ces outils à l'appui des décisions d'achat de la Caisse nationale d'assurance maladie.

**Encadré 4.1. Recommandations à l'intention des pouvoirs publics  
en vue d'améliorer les résultats et le fonctionnement du système de santé  
(suite)**

- Améliorer la gestion des personnels de santé :
  - ❖ En fixant des niveaux de rémunération suffisants pour retenir les professionnels de santé dans le système.
  - ❖ En déléguant certaines tâches simples habituellement accomplies par les médecins à des professionnels de santé moins qualifiés, mais plus nombreux et mieux formés, afin de réduire les coûts de personnel, d'améliorer la productivité et de remédier aux lacunes constatées dans certaines disciplines.

**Remédier aux inégalités en matière de santé et d'accès aux soins**

- Décourager avec fermeté les paiements informels en demandant des sanctions judiciaires.
- Améliorer l'accès aux soins des populations défavorisées, notamment les Roms :
  - ❖ En veillant à ce qu'un nombre suffisant de professionnels de santé, et en particulier de médecins généralistes, exercent dans les zones rurales où sont installées les communautés roms.
  - ❖ En mettant en œuvre des programmes visant à accroître la proportion de Roms dans le secteur médical, et en s'attaquant aux problèmes de discrimination et de communication auxquels cette population est confrontée pour accéder aux services de santé.

### Notes

1. Cet indicateur mis au point par l'Organisation mondiale de la santé correspond au nombre d'années pendant lesquelles l'individu est censé vivre « en pleine santé ».
2. Le nombre d'années potentielles de vie perdues permet de mesurer la mortalité précoce, en nombre d'années de vie perdues avant l'âge de 70 ans. L'indicateur est en outre ajusté de manière à exclure les décès pouvant être attribués à des « causes extérieures » : accidents de la route, chutes accidentelles, agressions et suicides, par exemple.
3. En Hongrie, les microrégions sont des subdivisions statistiques, au nombre de 149 pour l'ensemble du pays. Budapest n'est pas prise en compte dans ce découpage.
4. Par « soins de jour », on entend les soins dispensés à des patients officiellement admis en milieu hospitalier, dans une unité de soins ambulatoires ou dans un centre de soins indépendant, mais censés être autorisés à sortir le jour même. Un patient soigné en ambulatoire n'est pas formellement admis dans une structure de soins (cabinet médical privé, unité de soins ambulatoires en milieu hospitalier ou centre de soins indépendant) et n'y passe pas la nuit.
5. La Caisse nationale d'assurance maladie est tenue de passer des contrats avec des prestataires agréés dans le cadre du processus de régulation de l'offre de soins. La plupart des généralistes sont des médecins libéraux, sous contrat avec les collectivités locales et au service de la population locale. La Caisse a l'obligation de passer des contrats avec les médecins de famille agréés par les collectivités locales. Les hôpitaux sont également liés à la Caisse par des contrats dans lesquels sont spécifiés les heures de consultation en ambulatoire, ainsi que le nombre de lits de soins aigus et de soins de longue durée.
6. Ce chiffre est peut-être surestimé en raison non seulement du faible niveau des dépenses totales de santé, mais aussi des prix internationaux élevés de certains médicaments anticancéreux.

### Bibliographie

- Abi-Aad, G. (2012), « Measuring Quality in Primary Care: Health System Characteristics, Quality Indicators and Measurement Challenges », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, Éditions OCDE, à paraître.

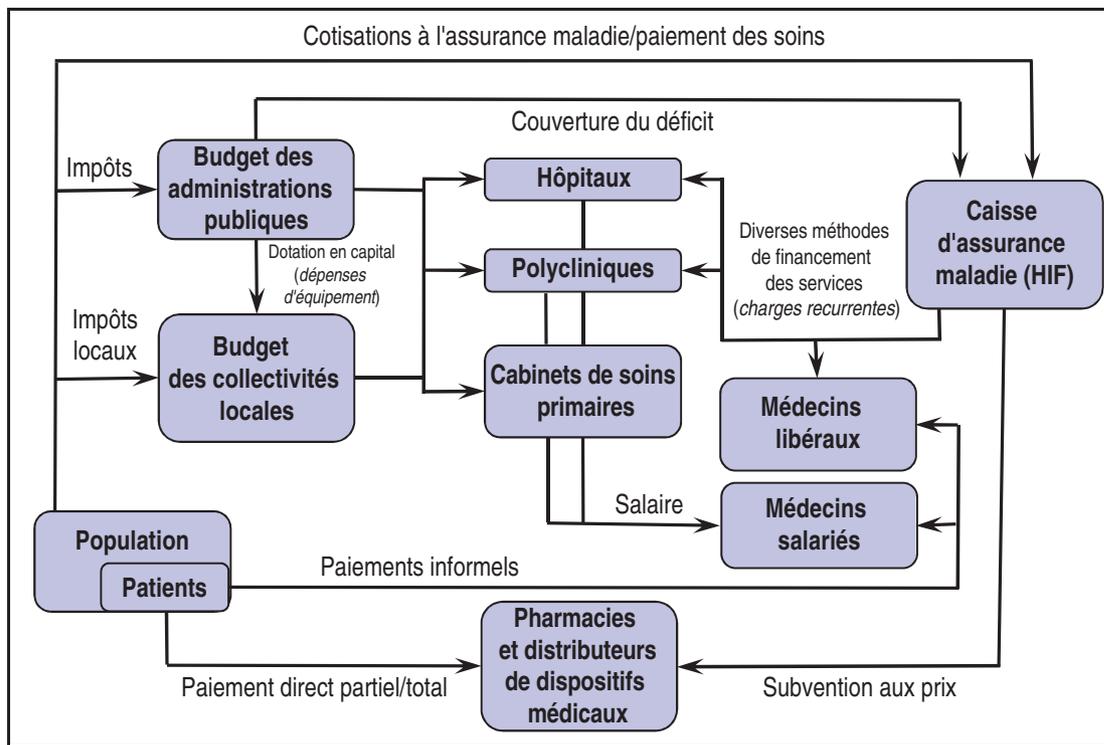
- Ádány, R. (2008), « A magyar lakosság egészségi állapota, különös tekintettel az ezredforduló utáni időszakra » (L'état de santé de la population hongroise, en particulier au début du millénaire), *Népegészségügy* (Santé public), vol. 86, n° 2.
- Commission européenne (2010), « Joint Report on Health Systems », *Économie européenne : Occasional Papers* (Études spéciales) n° 74, Commission européenne et Comité de politique économique.
- Conseil de l'Europe (2009), « Rapport de l'ECRI sur la Hongrie (Quatrième cycle de monitoring) », Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), [www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Hungary/HUN-CbC-IV-2009-003-FRE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Hungary/HUN-CbC-IV-2009-003-FRE.pdf), consulté le 16 août 2009.
- Docteur, E. et H. Oxley (2003), « Health-Care Systems: Lessons from the Reform Experience », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 9, Éditions de l'OCDE.
- EGMA (European Generics Medicines Association) (2007), « Generic Market Shares in Europe 2006 », [www.egagenerics.com/doc/fac-GxMktEur\\_2006.pdf](http://www.egagenerics.com/doc/fac-GxMktEur_2006.pdf), consulté le 5 septembre 2011.
- Eke, E., E. Girasek et M. Szócska (2011), « From Melting Pot to Laboratory of Change in Central Europe: Hungary and Health Workforce Migration », dans M. Wismar et al., *Health Professional Mobility and Health Systems: Evidence from 17 European Countries*, Observatory Studies Series, n° 23, Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé.
- Gaál, P. (2004), *Health Care Systems in Transition: Hungary*, Copenhague, Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, pour le compte de l'Observatoire européen des politiques et systèmes de santé.
- Gaál, P. et al. (2011), « Hungary: Health System Review », *Health Systems in Transition*, vol. 13, n° 5, LSE Health and Social Care.
- Gaál, P. et M. McKee (2005), « Fee-for-Service or Donation? Hungarian Perspectives on Informal Payment for Health Care », *Social Science and Medicine*, vol. 60, n° 7.
- Gál, R., Z. Mogyorósy, A. Szende et P. Szivós (2003), « Hungary Country Study », Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries, DG Emploi et affaires sociales, Commission européenne.
- Gay, J.G. et al. (2011), « Mortality Amenable to Health Care in 31 OECD Countries: Estimates and Methodological Issues », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 55, Éditions OCDE.
- HCSO (Hungarian Central Statistical Office) (2009), *Statistical Yearbook of Hungary, 2008*, HCSO.
- HCSO (2011), *Statistical Yearbook of Hungary, 2010*, Hungarian Central Statistical Office.
- Health Monitor (Egészség Monitor) (2010), « A szükségletre korrigált egészségügyi ellátás igénybevételének területi egyenlőtlenségei Magyarországon » (Disparités géographiques dans l'utilisation des soins de santé ajusté pour les besoins en Hongrie), *Research Report*, HealthMonitor Research and Consulting.
- Hofmarcher, M.M., H. Oxley et E. Rusticelli (2007), « Improved Health System Performance through Better Care Coordination », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 30, Éditions OCDE.
- Jourard, I., C. André et C. Nicq (2010), « Health Care Systems: Efficiency and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 769, Éditions OCDE.
- Józan, P. (2009), « Csökkenő kardiovaszkuláris mortalitás, javuló életkilátások, új epidemiológiai korszak kezdete Magyarországon », *Informatika és menedzsment az egészségügyben*, vol. 8, n° 4.
- Kaposvari, C. et J. Vitrai (2008), « Snapshot of Health Inequities in Hungary: Small Area-Level and Social Inequities in Health Care Needs », *HealthMonitor Research and Consulting*.
- Kertesi, G. (2000), « A cigány foglalkoztatás leépülése és szerkezeti átalakulása 1984 és 1994 között (Le déclin et la restructuration de l'emploi des Roms entre 1984 et 1994) », *Közgazdasági Szemle*, n° 5, pp. 406-443.
- Kopp, M.S. (2007), « The Central-Eastern European Health Paradox: Why are Men More Vulnerable in a Changing Society? », dans R. Ennals (dir. pub.), *From Slavery to Citizenship*, John Wiley and Sons.
- Kósa, K., L. Daragó et R. Ádány (2009), « Environmental Survey of Segregated Habitats of Roma in Hungary: A Way to be Empowering and Reliable in Minority Research », *European Journal of Public Health*, août 2011, vol. 21, n° 4.
- Kósa, Z. et al. (2007), « A Comparative Health Survey of the Inhabitants of Roma Settlements in Hungary », *American Journal of Public Health*, vol. 97, n° 5.
- Kutzin, J., C. Cashin et M. Jakab (dir. pub.) (2010), *Implementing Health Financing Reform: Lessons from Countries in Transition*, Observatory Studies Series, n° 21, Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé.

- Lindberg, A.-L. et al. (2006), « Arsenic Exposure in Hungary, Romania and Slovakia », *Journal of Environmental Monitoring*, vol. 8, n° 1.
- Mahoney, M. et al. (2004), *Equity Focused Health Impact Assessment Framework*, Australasian Collaboration for Health Equity Impact Assessment.
- Masseria, C., P. Mladovsky et C. Hernández-Quevedo (2010), « The Socio-economic Determinants of the Health Status of Roma in Comparison with Non-Roma in Bulgaria, Hungary and Romania », *European Journal of Public Health*, vol. 20, n° 5.
- McClellan, M. (2011), « Reforming Payments to Healthcare Providers: The Key to Slowing Healthcare Cost Growth While Improving Quality? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, n° 2.
- Moïse, P. et E. Docteur (2007), « Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policies in Sweden », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 28, Éditions OCDE.
- Nolte, E. et M. McKee (2008), « Measuring the Health of Nations: Updating an Earlier Analysis », *Health Affairs*, vol. 27, n° 1.
- OCDE (2004), *Vers des systèmes de santé plus performants*, Projet de l'OCDE sur la santé, Éditions OCDE.
- OCDE (2008a), *Études économiques de l'OCDE : Grèce 2008*, Éditions OCDE.
- OCDE (2008b), *Les prix des médicaments sur un marché global : politiques et enjeux*, Études de l'OCDE sur les politiques de santé, Éditions OCDE.
- OCDE (2008c), *Les personnels de santé dans les pays de l'OCDE – Comment répondre à la crise imminente ?*, Études de l'OCDE sur les politiques de santé, Éditions OCDE.
- OCDE (2009), *Obtenir un meilleur rapport qualité-prix dans les soins de santé*, Études de l'OCDE sur les politiques de santé, Éditions OCDE.
- OCDE (2010), *Améliorer la performance des soins de santé – Comment mesurer leur qualité*, Études de l'OCDE sur les politiques de santé, Éditions OCDE.
- OCDE (2011), *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données), Éditions OCDE.
- OMS (Organisation mondiale de la santé) (2008), *Rapport sur la santé dans le monde 2008. Les soins de santé primaires : maintenant plus que jamais*, OMS.
- Orosz, E. et I. Holló (2001), « Hospitals in Hungary: The Story of Stalled Reforms », *Eurohealth*, vol. 7, n° 3, LSE Health.
- Papp, P. et F. Eóry (2004), « The State of Infrastructure of Our Hospitals », *Egészségügyi Gazdasági Szemle* (Journal of Health Economics), vol. 42, n° 5.
- PHAMEU (2010), « Suivi des systèmes de soins primaires en Europe », Programme d'action de l'UE en matière de santé publique, [www.phameu.eu](http://www.phameu.eu).
- Simoens, S. et S. de Coster (2006), « Sustaining Generic Medicines Markets in Europe », Research Centre for Pharmaceutical Care and Pharmaco-economics, Université de Louvain, avril.
- Simoens, S. et J. Hurst (2006), « The Supply of Physician Services in OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur la santé*, n° 21, Éditions OCDE.
- SUMANAS (2005), « Sustainable Management and Treatment of Arsenic Bearing Groundwater in Southern Hungary », Projet de la Commission européenne, LIFE05 ENV/H/000418, [www.korkovizig.hu/life](http://www.korkovizig.hu/life).
- Sussex, J. (2004), « Principles of Capital Financing and Capital Charging in Health Care Systems », *HNP Discussion Paper*, Banque mondiale.
- Szende, A. et A.J. Culyer (2006), « The Inequity of Informal Payments for Health Care: The Case of Hungary », *Health Policy*, vol. 75, n° 3.
- Szűcs, S., A. Sárváry, M. McKee et R. Ádány (2005), « Could the High Level of Cirrhosis in Central and Eastern Europe be Due Partly to the Quality of Alcohol Consumed? An Explanatory Investigation », *Addiction*, vol. 100, n° 4.
- Tobias, M. et L. Yeh (2009), « How Much does Health Care Contribute to Health Gain and to Health Inequality? Trends in Amenable Mortality in New Zealand 1981-2004 », *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, vol. 33, n° 1.
- Vokó, Z. et al. (2009), « Does Socioeconomic Status Fully Mediate the Effect of Ethnicity on the Health of Roma People in Hungary? », *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 63, n° 6.

ANNEXE 4.A1

Organisation du système de santé

Graphique 4.A1.1. **Financement**



Source : P. Gaál (2004), *Health Care Systems in Transition: Hungary*, Bureau régional de l’OMS pour l’Europe, Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé.

## Glossaire

<b>APVP</b>	Années potentielles de vie perdues
<b>CHF</b>	Franc suisse
<b>CITE</b>	Classification internationale type de l'enseignement
<b>CPM</b>	Conseil de politique monétaire
<b>CR</b>	Taux de concentration
<b>CR3</b>	Les trois premières banques
<b>CSF</b>	Conseil de stabilité financière
<b>EAJE</b>	Éducation et d'accueil des jeunes enfants
<b>EFPP</b>	Enseignement et formation professionnel
<b>EUR</b>	Euro
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>GHM</b>	Groupes homogènes de malades
<b>HHI</b>	Indice Herfindahl Hirschman
<b>HUF</b>	Forint hongrois
<b>IPC</b>	Indice des prix à la consommation
<b>IRM</b>	Imagerie par résonance magnétique
<b>IRPP</b>	Impôt sur le revenu des personnes physiques
<b>LPE</b>	Législation sur la protection de l'emploi
<b>MNB</b>	<i>Magyar Nemzeti Bank</i> (banque centrale)
<b>NHIFA</b>	Caisse nationale d'assurance maladie
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PECO</b>	Pays d'Europe centrale et orientale
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PSZÁF</b>	Autorité de surveillance financière
<b>SPE</b>	Service public de l'emploi
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>UE</b>	Union européenne
<b>USD</b>	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, l'Estonie, 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 : MARCHÉ DU TRAVAIL

#### Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010  
Allemagne, février 2012  
Australie, novembre 2010  
Autriche, juillet 2011  
Belgique, juillet 2011  
Brésil, octobre 2011  
Canada, juin 2012  
Chili, janvier 2012  
Chine, février 2010  
Corée, avril 2012  
Danemark, janvier 2012  
Espagne, décembre 2010  
Estonie, avril 2011  
États-Unis, juin 2012  
Fédération de Russie, décembre 2011  
Finlande, février 2012  
France, mars 2011  
Grèce, août 2011  
**Hongrie, mars 2012**  
Inde, juin 2011  
Indonésie, novembre 2010

Irlande, octobre 2011  
Islande, juin 2011  
Israël, décembre 2011  
Italie, mai 2011  
Japon, avril 2011  
Luxembourg, mai 2010  
Mexique, mai 2011  
Norvège, février 2012  
Nouvelle-Zélande, avril 2011  
Pays-Bas, juin 2012  
Pologne, mars 2012  
Portugal, septembre 2010  
République slovaque, novembre 2010  
République tchèque, novembre 2011  
Royaume-Uni, mars 2011  
Slovénie, février 2011  
Suède, janvier 2011  
Suisse, janvier 2012  
Turquie, septembre 2010  
Union européenne, mars 2012  
Zone euro, mars 2012

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Hongrie 2012*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-hun-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2012-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](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

**Volume 2012/6**  
**Mars 2012**

éditions **OCDE**  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2012 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-347X  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-12941-2  
10 2012 06 2 P 9



789264 129412