

## Chapitre 4

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

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

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

#### Encadré 4.1. Principales recommandations sur la politique familiale

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

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

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

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

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

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

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

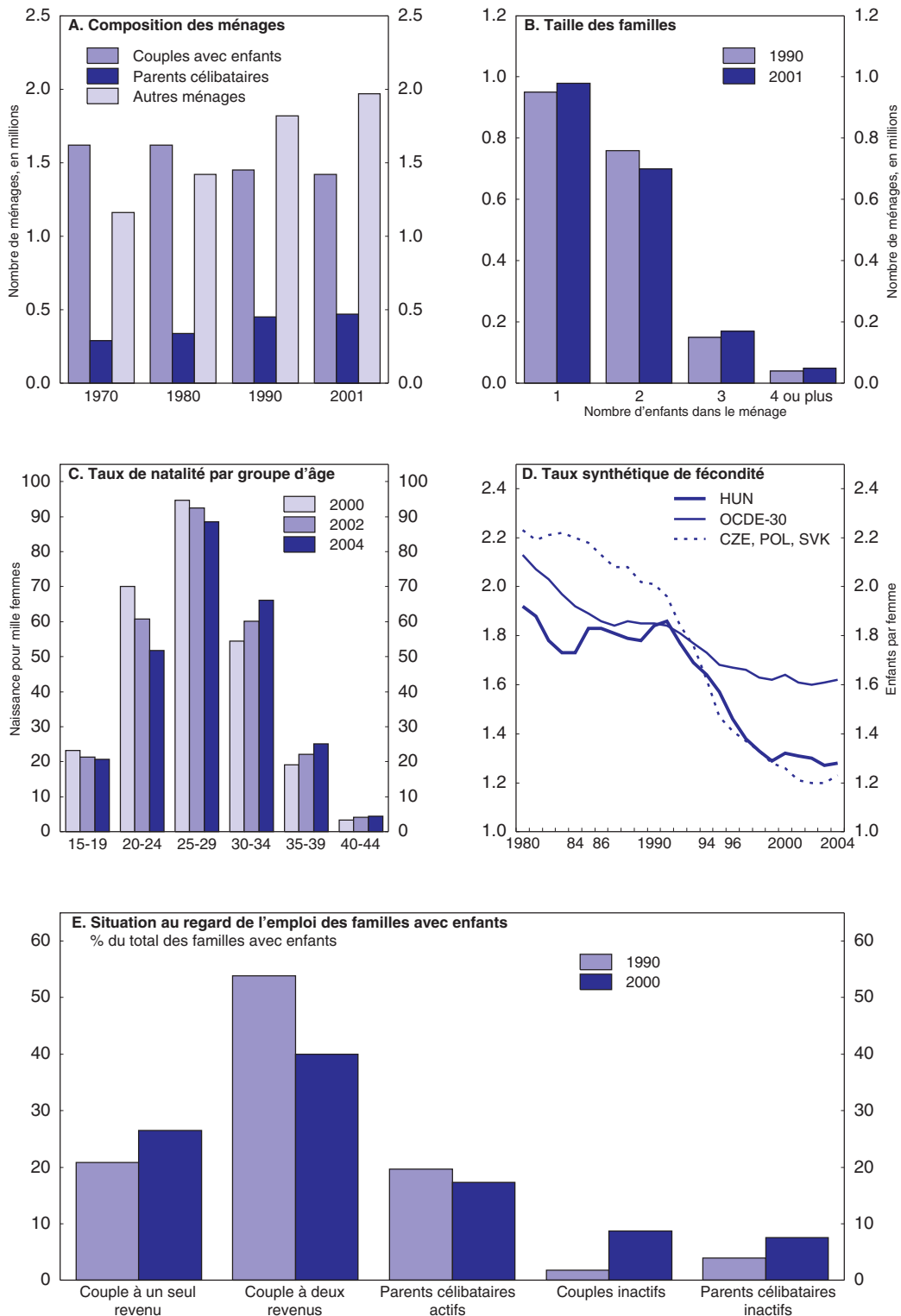
### Les familles en Hongrie : quelques données de base

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

La tendance à retarder la naissance du premier enfant se maintient. Ainsi, comme le montre le graphique 4.1, même après 2000 le taux de natalité a considérablement évolué dans certaines tranches d'âge. Chez les femmes âgées de 20 à 24 ans il a nettement baissé entre 2000 et 2004, tandis que chez les femmes de 30 à 34 ans et de 35 à 39 ans il a augmenté. Ce phénomène est dû pour une large part à une tendance à retarder la naissance du premier enfant (processus de report), qui constitue le facteur principal de la chute de l'indice synthétique de fécondité (graphique 4.1). Même si on s'attend à une remontée du taux de fécondité dans les années qui viennent, le processus de report se poursuivant, le rythme de cette reprise est difficile à prévoir et l'« état stable » finalement atteint risque d'être inférieur aux taux de fécondité observés avant le début du phénomène de report. Tout d'abord, le report de la première naissance augmente le risque de ne pas avoir d'enfants. Ensuite, les tendances observées reflètent probablement plus qu'un simple report; de plus en plus de femmes souhaitent de ne pas avoir d'enfants, ou en tout cas moins que les précédentes générations<sup>1</sup>.

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

Graphique 4.1. **Caractéristiques principales des familles en Hongrie<sup>1</sup>**



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

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

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

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

## Principales caractéristiques des prestations familiales

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

### **Aides financières à long terme**

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

Mis en place en juin 2006, un système de complément social versé au titre du « minimum social garanti », *Rendszeres szociális segély*, constitue désormais la principale aide ciblée sur les ménages à bas revenu (qu'ils aient ou non des enfants). Cette prestation complémentaire couvre la différence entre le revenu déclaré et le minimum social garanti, qui est un multiple de la pension minimale basé sur la taille de la famille (voir l'annexe 4.A1). Le demandeur doit être sans emploi et en règle générale il doit accepter de participer à certaines mesures d'activation pour avoir droit à la prestation<sup>2</sup>. Avant la mise en place de ce système, le filet de sécurité était plus fragmenté : les parents percevaient des versements de la sécurité sociale, de l'aide sociale pour enfant (qui, comme on l'a vu, a été réduite), plus les autres prestations universelles auxquelles la famille pouvait avoir droit.

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

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

### **Aides financières complémentaires pour la prime enfance**

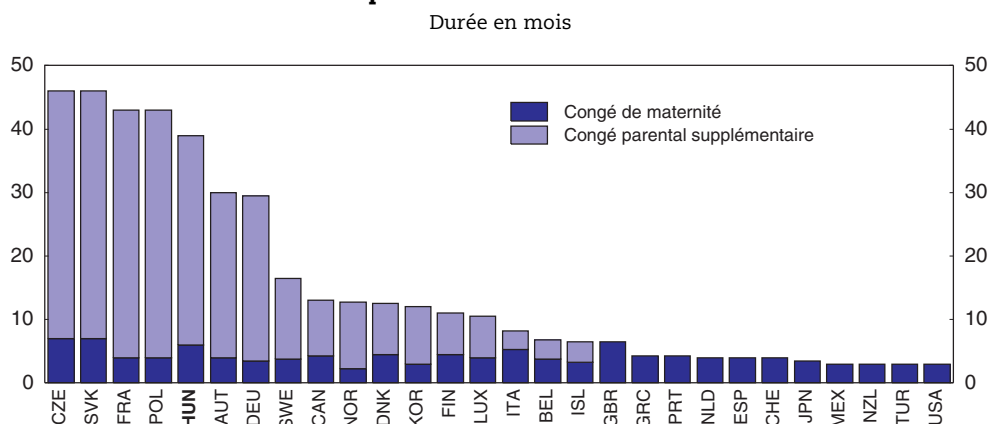
À la naissance de chaque enfant, tous les parents reçoivent une prime de naissance qui est toutefois relativement faible par rapport aux autres prestations. Une allocation de garde d'enfant (régime GYES) est accessible à toutes les familles ayant des enfants âgés de moins de trois ans et peut être prolongée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

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

### **Aides non financières**

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

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

Graphique 4.2. **Comparaison internationale de la durée des congés de maternité et parentaux rémunérés<sup>1</sup>**

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

Source : OCDE, Base de données sur la famille.

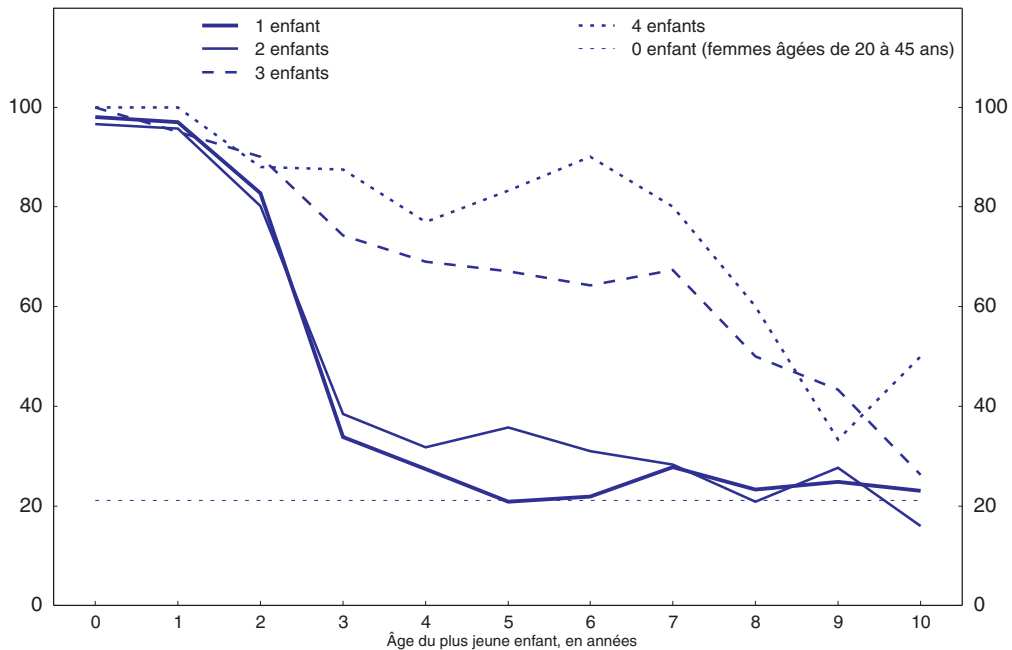
Les familles à bas revenu peuvent prétendre à plusieurs aides sous condition de ressources, par exemple la gratuité des repas dans les crèches et les écoles maternelles, dans les écoles primaires et dans les collèges, la gratuité des livres scolaires et la subvention aux frais de déplacement. Les familles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

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

Les possibilités de congés de longue durée, conjuguées aux prestations en espèces et à l'insuffisance des structures d'accueil des enfants, influent sur la décision des mères de prendre ou reprendre, ou non, un emploi, et à quel moment<sup>3</sup>. Bien qu'on ne dispose pas de données spécifiques concernant le parcours professionnel des femmes avec enfants, les faits parlent d'eux-mêmes. Les données d'enquête sur la population active montrent que le taux d'inactivité chez les femmes est supérieur à 80 % lorsqu'elles ont au moins un enfant de moins de trois ans (voir le graphique 4.3)<sup>4</sup>. De plus, étant donné qu'environ 40 % des intervalles entre les naissances sont inférieurs à trois ans et que la plupart des femmes décident d'avoir deux enfants, en Hongrie les congés durent souvent beaucoup plus que trois ans<sup>5</sup>.

Cette approche de la politique familiale pose plusieurs problèmes. Il y a de grandes chances que le nombre relativement limité de places dans les services de garde d'enfants traduise une faiblesse de l'offre et non de la demande, ce qui veut dire que certains parents se voient en fait refuser la possibilité de travailler lorsqu'ils ont de jeunes enfants. D'un point de vue économique, une très longue absence du marché du travail réduit les perspectives de salaire et de carrière pour les femmes, ce qui implique au niveau global un affaiblissement du taux d'emploi et de la valorisation du capital humain<sup>6</sup>. De plus, la mise œuvre de cette politique coûte cher. La dépense que représentent les prestations monétaires est relativement élevée par comparaison avec les pays nordiques, et bien supérieure à celle de pays comparables comme la République tchèque ou la Slovaquie (graphique 4.4). Compte tenu de l'impérieuse nécessité d'améliorer le rapport coût-

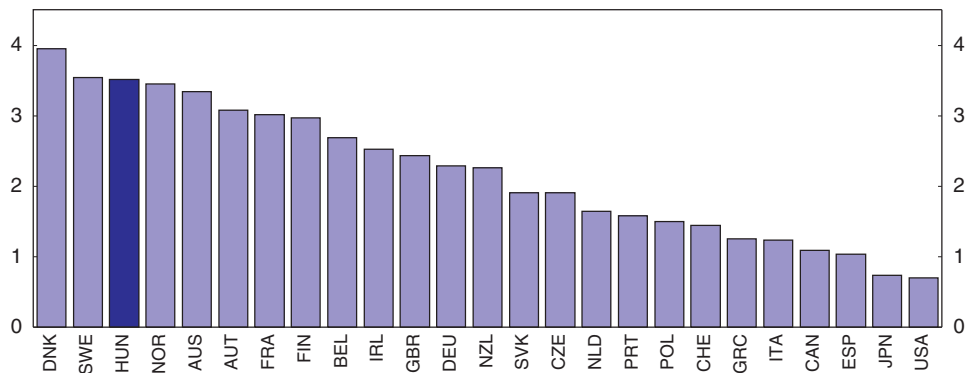
Graphique 4.3. **Taux d'inactivité des mères selon le nombre d'enfants**<sup>1</sup>  
Pourcentage



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

Source : Ministère des Finances.

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

enfants de communes voisines. De même, il peut y avoir des externalités négatives si les retombées de ces services en termes d'éducation et de cohésion sociale ne profitent pas à la collectivité locale. Par ailleurs, il se peut que la démocratie locale ne fonctionne pas très efficacement à cet égard, de sorte que la demande des électeurs en matière de structures d'accueil de la petite enfance n'est pas correctement prise en compte par les responsables locaux. Concernant l'insuffisance de l'offre, le faible nombre de places disponibles, notamment dans les zones rurales, est criant. Ainsi, on ne compte que 50 structures d'accueil pour la multitude de petites communes<sup>7</sup>, et les listes d'attente sont longues.

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

L'État a déjà intensifié la pression sur les communes pour qu'elles mettent en place des services d'accueil. Un règlement paru en 2005 fait obligation aux communes de plus de 10 000 habitants de mettre en place des crèches (*bölcsöde*). Les moyens financiers ont en outre été revus à la hausse, les dotations de l'État aux collectivités locales pour les services d'accueil ayant été fortement augmentées<sup>8</sup>. Le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi estime néanmoins qu'elles ne couvrent encore que 50 % des coûts de fonctionnement de ces services. Selon un récent rapport de l'OCDE, les frais de cantine sont supportés par les familles à hauteur de 10 à 15 % des coûts totaux, ce qui laisse 35 à 40 % des coûts à la charge des collectivités locales (OCDE, 2006).

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

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

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

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

### **Améliorer le système d'aides financières et de congés rémunérés**

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

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

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

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

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

### **Briser le cercle vicieux des transferts sociaux**

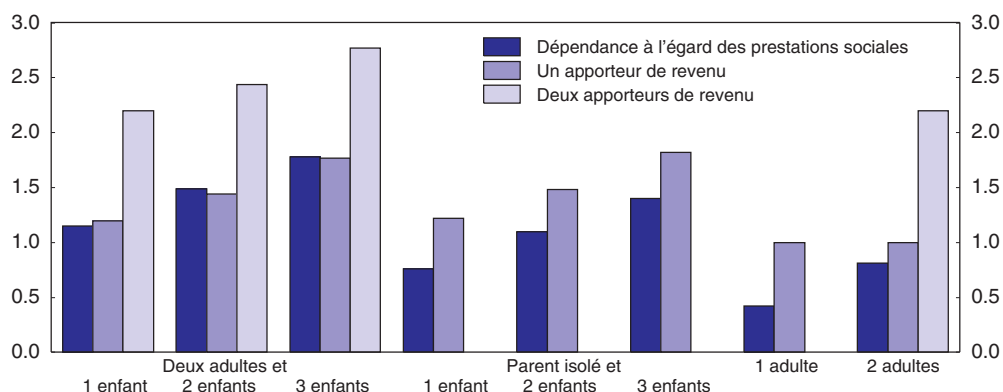
Comme on l'a vu précédemment, le faible taux d'emploi de la Hongrie signifie qu'une minorité appréciable de ménages dépend entièrement des prestations sociales. Le nouveau système d'aide sociale assure un revenu plus stable grâce à des versements complémentaires, mais il n'élimine pas, et a peut-être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

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

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

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

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



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

Source : Calculs de l'OCDE.

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

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

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

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

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

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

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

### **Possibilités de simplifications supplémentaires**

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

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

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

Les autorités ont appliqué récemment, ou envisagent, une série de mesures actives qui ont pour but d'encourager les employeurs à embaucher des parents actifs et à instaurer des cadres de travail compatibles avec la vie familiale. Plus particulièrement, dans le cadre du programme d'insertion *Start Plus*, à compter de juillet 2007 d'importants allègements de cotisations sociales seront accordés aux employeurs pour l'embauche de parents qui perçoivent la prestation GYES, ou dont la prestation GYES, GYED ou GYET est récemment venue à expiration. Parmi les initiatives précédentes on peut citer la création d'un prix annuel (*Prix du lieu de travail propice à la vie familiale*) décerné aux entreprises et institutions qui mettent en œuvre des mesures remarquables pour concilier le travail et la vie familiale, et la mise au point d'un manuel sur la création de postes de travail compatibles avec la vie familiale, dans le cadre d'un projet financé par l'UE. De nouvelles recherches sur les bonnes pratiques sont en cours. En outre, une partie des Fonds structurels de l'UE est utilisée pour soutenir la formation et d'autres services qui aident les femmes à revenir sur le marché du travail ou à créer des entreprises, mais aussi pour diffuser des informations sur la création d'environnements de travail propices à la vie familiale<sup>9</sup>.

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

Indépendamment des mesures actives, les autorités devraient s'employer à supprimer les obstacles susceptibles d'empêcher la création d'emplois plus compatibles avec la garde des enfants. En Hongrie, le marché des emplois à temps partiel ou d'autres emplois atypiques est restreint<sup>10</sup>. Cela tient peut-être à ce que, du fait des possibilités de congé, ce type d'emplois a jusqu'à maintenant été peu demandé. Par ailleurs, on estime que la cotisation forfaitaire d'assurance-maladie a freiné la création d'emplois à temps partiel. La suppression progressive de cette cotisation est en attente, du fait du programme d'austérité décidé par le gouvernement. Cependant, lorsque la marge budgétaire permettra une certaine baisse des prélèvements, la reprise de la suppression progressive de la cotisation devra figurer sur la liste des priorités.

### **Notes**

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



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

### Bibliographie

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



## ANNEXE 4.A1

## Détail des aides aux familles\*

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

Montants des prestations en 2006

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

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

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

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

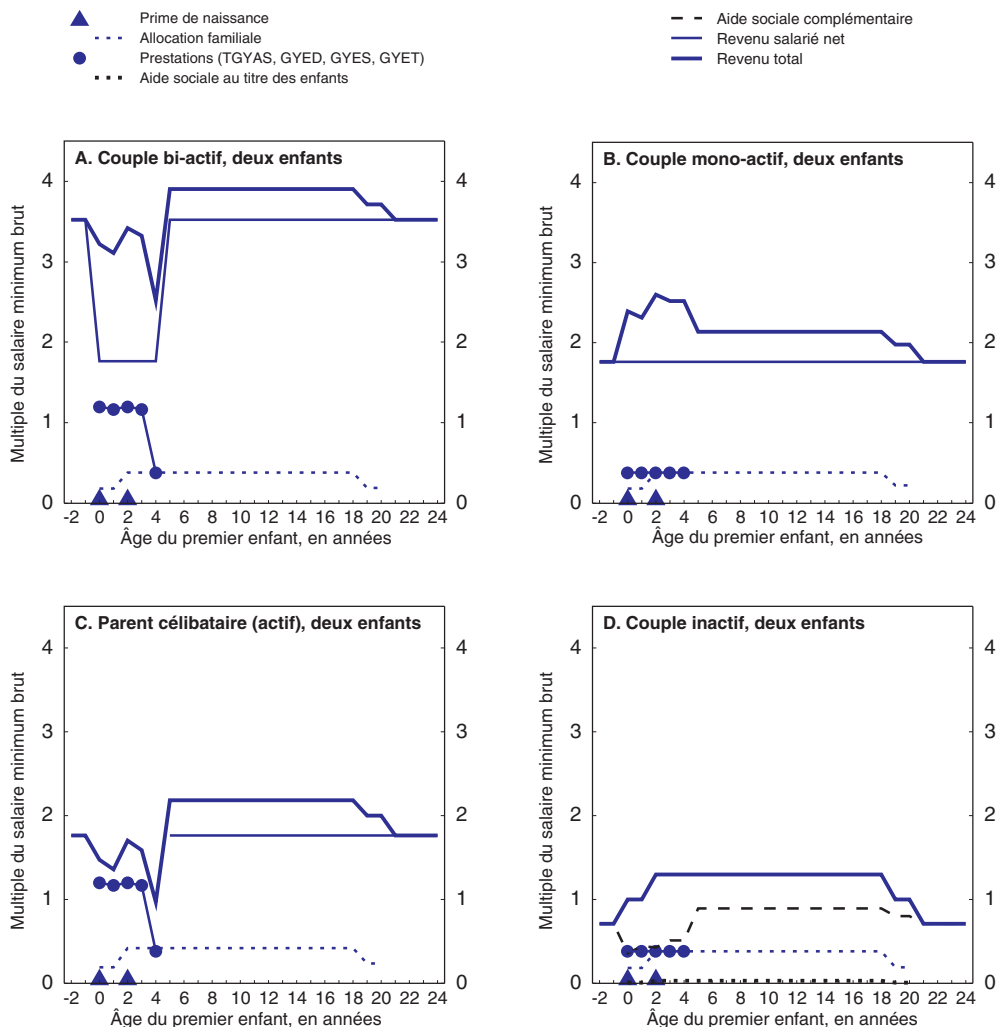
Tableau 4.A1.2. **Autres types d'aide aux familles**

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

## ANNEXE 4.A2

*Influence des prestations monétaires sur le revenu familial*

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

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

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

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

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

## ANNEXE 4.A3

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

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

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

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

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

Source : OCDE.

## Glossaire

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

## Table des matières

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



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

## Graphiques

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

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

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

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

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

## STATISTIQUES DE BASE DE LA HONGRIE, 2006

### LE PAYS

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

### LA POPULATION

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

### LE GOUVERNEMENT

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

### LA PRODUCTION

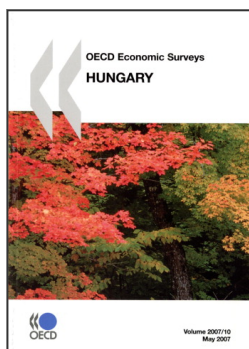
PIB, prix courants (milliards UHF)	23 562	Agriculture (% de la valeur ajoutée)	4
PIB par habitant (USD, prix courants)	11 121	Industrie (% de la valeur ajoutée)	30
Formation brute de capital fixe (% du PIB)	22	Services (% de la valeur ajoutée)	65

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

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

### LA MONNAIE

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



Extrait de :  
**OECD Economic Surveys: Hungary 2007**

Accéder à cette publication :

[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-hun-2007-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2007-en)

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2008), « Augmenter le taux d'emploi : mieux concilier vie professionnelle et vie familiale », dans *OECD Economic Surveys: Hungary 2007*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-hun-2007-6-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2007-6-fr)

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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.

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).