

## Chapitre 1

# L'assainissement budgétaire, principal enjeu de politique économique

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

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

### Encadré 1.1. Évolution de la situation politique

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

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

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

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

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

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

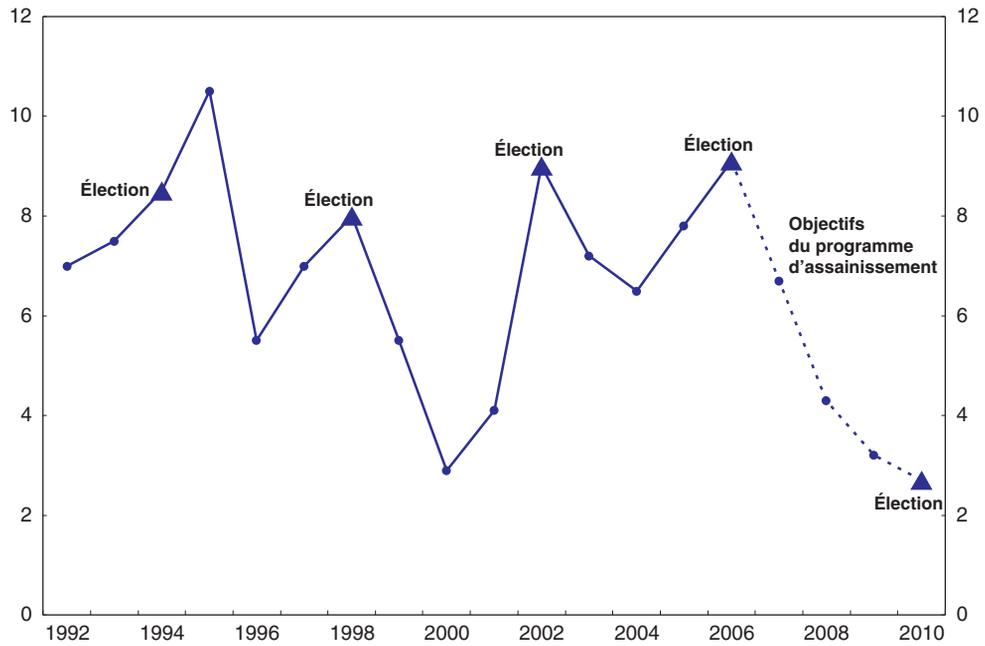
## L'épineuse question budgétaire

Mesuré sur la base du Système européen des comptes nationaux et régionaux de 1995 (SEC95), le déficit des administrations publiques s'est établi en 2006 à 9.2 % du produit intérieur brut (PIB), soit nettement au-dessus de l'objectif de 6.1 % qui figurait dans le Programme de convergence actualisé de décembre 2005<sup>1</sup>. En conséquence, la dette a atteint un niveau équivalent à 66 % du PIB. Les déficits budgétaires auraient été encore plus volumineux si le gouvernement n'avait pas lancé son programme de réformes avant la fin de l'année. L'objectif de cet ambitieux programme est d'assainir les finances publiques quatre années d'affilée, afin de ramener le déficit sous la barre des 3 % du PIB en 2010 (graphique 1.1). S'il se déroule comme prévu, ce programme se traduira par la période la plus longue de réduction du déficit dans l'histoire récente de la Hongrie, et par une rupture du cycle étroitement lié au calendrier électoral qui caractérise l'évolution des déficits budgétaires. Dans le chapitre 2, nous examinons de plus près les principaux éléments de ce programme d'assainissement et formulons des propositions en vue de renforcer son efficacité.

### **La croissance économique est freinée par les problèmes budgétaires**

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

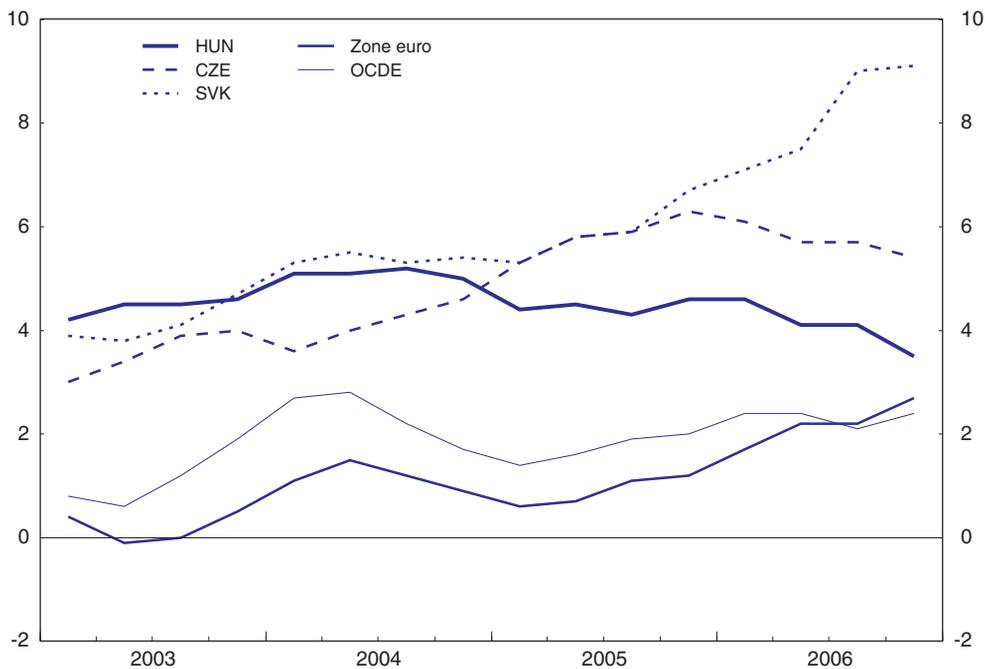
Graphique 1.1. **Déficit des administrations publiques : évolution et objectifs**  
% du PIB



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

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

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



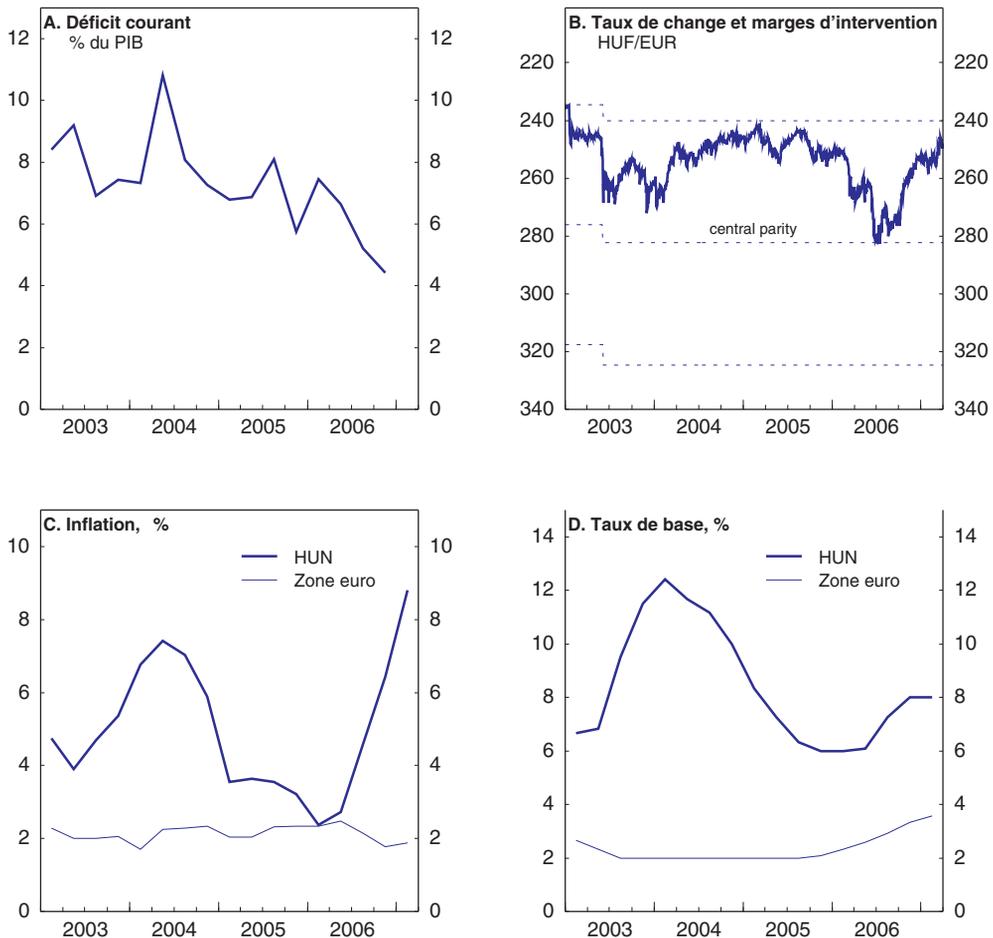
Source : OCDE, Bases de données des Comptes nationaux et des Perspectives économiques de l'OCDE.

d'expansion économique sur les économies plus avancées de l'OCDE. Ainsi, à ce rythme de croissance, la Hongrie rattraperait le niveau moyen de PIB par habitant de l'Union européenne (UE) en l'espace de 25 ans<sup>2</sup>. Les activités manufacturières à vocation exportatrice, liées à l'investissement direct étranger (IDE), demeurent le principal moteur de l'expansion économique, même si les secteurs des services sont en plein essor, tant sur le marché intérieur que sur les marchés étrangers.

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

- Les amples fluctuations du déficit, qui sont davantage liées au calendrier électoral qu'au cycle économique, ont eu des effets de relance ou de freinage budgétaire indésirables sur l'activité (voir l'annexe 1.A2).
- Les déséquilibres budgétaires ont eu des répercussions négatives sur la sphère réelle de l'économie via la sphère financière. Le déficit et la dette ont entraîné un gonflement du déficit des paiements courants et contribué à la nervosité observée sur les marchés des changes (graphique 1.3). Ces conditions ont rendu plus coûteuse la maîtrise de la hausse des prix via le système de ciblage de l'inflation utilisé par la Banque centrale, alourdissant le coût du crédit pour les ménages et les entreprises. En fait, le niveau élevé des taux d'intérêt réels, conjugué à une réduction des subventions au crédit hypothécaire, a contribué à une augmentation rapide du nombre de ménages contractant des prêts en devises (généralement en francs suisses)<sup>3</sup>. La possibilité que les emprunteurs n'aient pas intégré dans leurs calculs les risques de change inhérents à ces crédits reste préoccupante, même si aucun problème concret ne s'est fait jour jusqu'à présent<sup>4</sup>.
- Les résultats médiocres obtenus sur le plan budgétaire sont presque intégralement imputables à l'abandon des échéances de 2008 puis de 2010 qui avaient été définies pour l'adhésion à la zone euro. L'objectif de 2008 avait été remplacé par celui de 2010 en 2004, puis le gouvernement a reconnu en juin 2006 que les critères budgétaires ne pourraient être remplis à temps, et il ne s'est engagé sur aucune autre échéance depuis lors. Ces reports répétés de l'entrée dans la zone euro ont entraîné la perte d'effets d'ancrage des anticipations inflationnistes pouvant permettre aux autorités monétaires d'atteindre leurs objectifs avec des taux directeurs plus bas. Ces ajournements ont également éloigné la perspective d'une transparence accrue dans la comparaison internationale des prix et des coûts, ainsi que celle de la disparition du risque de change euro-forint pour les entreprises et les ménages.

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

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

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

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

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

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

### Encadré 1.2. Évolution de la politique monétaire

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

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

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

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

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

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

En même temps, les tensions économiques dues au vieillissement vont s'accroître. La montée du ratio de dépendance des personnes âgées s'accroîtra au cours de la prochaine décennie, mettant à l'épreuve les systèmes de retraite et de santé<sup>6</sup>. Selon le Programme de convergence de décembre 2006 (gouvernement hongrois, 2006), les dépenses publiques pour les pensions de vieillesse et de retraite anticipée seront passées de 8 % du PIB 2005 à 9.6 % en 2020 et les dépenses de santé auront progressé de 5.5 % à 6 % durant la même période. La réforme du système de pensions de vieillesse à la fin des années 90 a instauré une retraite à deux piliers qui a pour effet de réduire les engagements de dépenses publiques au titre des pensions. Toutefois, la transition au nouveau système alourdit le déficit de l'État<sup>7</sup>. En outre, même au-delà de cette phase de transition, les prévisions à long terme comme celles des *Programmes de convergence* du gouvernement dénotent un écart grandissant entre les cotisations et les dépenses publiques de retraite dans le contexte des politiques actuelles.

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

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

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

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

Exception faite de certains détails, le budget 2006 illustre la faiblesse de l'engagement à long terme des pouvoirs publics en matière d'assainissement budgétaire. Comme le montre le graphique 1.1, un cycle de dépenses étroitement lié au calendrier électoral explique en grande partie les problèmes budgétaires du pays (voir l'annexe 1.A2). Les promesses de dépenses supplémentaires et de réductions d'impôts se sont traduites par des pics dans l'évolution du déficit aux alentours de chacune des quatre élections législatives ayant eu lieu depuis 1990. Elles correspondaient généralement à des stratégies raisonnables de réformes budgétaires et structurelles, mais l'ampleur des mesures adoptées ou le moment de leur mise en œuvre se sont souvent révélés inadaptes. Tel a notamment été le cas pour la réduction du taux maximal de TVA de 25 à 20 % en janvier 2006, et pour les hausses de salaires dans le secteur public de 2000 et 2002. On peut penser que d'autres dispositions ont été purement populistes, notamment le généreux mécanisme de subventions au crédit hypothécaire mis en place en 2001 et, plus récemment, l'introduction d'un 13<sup>e</sup> mois de retraite<sup>8</sup>.

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

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

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

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

Nombre des projets de réformes structurelles de l'Administration centrale font nécessairement intervenir les administrations des communes et des comtés, dans la mesure où il leur incombe directement de fournir certains services. Les administrations infranationales sont notamment responsables d'une grande partie des services de soins de santé, et l'Administration centrale doit obtenir leur adhésion au processus de réforme, ou à tout le moins exercer des pressions suffisamment efficaces pour les contraindre à prendre certaines mesures. Le fait qu'environ 60 % de tous les travailleurs du secteur public soient rémunérés sur les budgets des comtés et des communes souligne que les initiatives destinées à réduire les effectifs administratifs et opérationnels au sein de l'Administration centrale doivent également s'appliquer aux niveaux inférieurs d'administration<sup>9</sup>. À la lumière de ces éléments, nous étudions dans le chapitre 3 les possibilités d'améliorer le rôle des administrations infranationales en vue de renforcer l'efficacité des dépenses publiques.

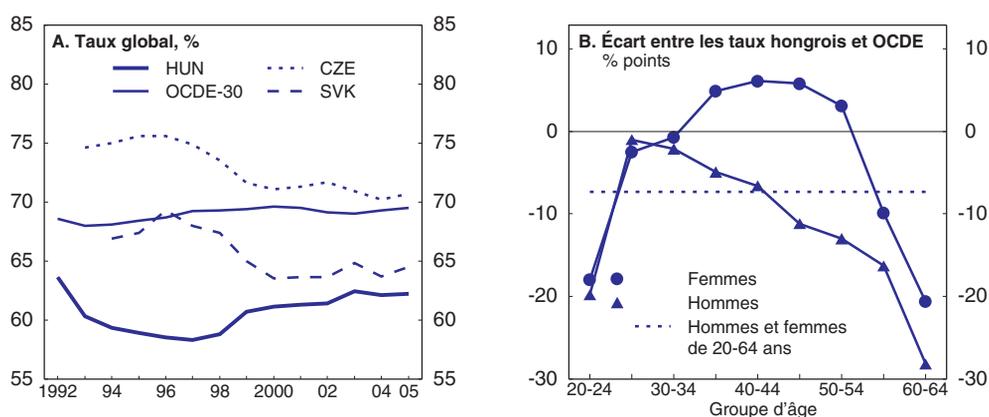
### **L'amélioration du taux d'emploi doit rester une priorité pour les pouvoirs publics**

La transition vers l'économie de marché s'est traduite par des restructurations sectorielles de grande ampleur, qui ont entraîné de nombreux licenciements et une forte baisse du taux d'emploi (graphique 1.4). Bien que l'utilisation de la main-d'œuvre se soit améliorée depuis la fin des années 90, elle reste nettement inférieure à la moyenne OCDE. Ainsi, le taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans est de 62 % environ, alors que la moyenne OCDE est proche de 70 %. Par contre, les taux de chômage établis à partir d'enquêtes étaient généralement beaucoup plus proches de la moyenne OCDE ces dernières années (ce taux est actuellement de l'ordre de 7.5 %). Malheureusement, cela s'explique davantage par le fait que des chômeurs renoncent à chercher un emploi, plutôt que par des progrès dans l'utilisation de la main-d'œuvre<sup>10</sup>. Cet écart de taux d'emploi vient en grande partie de ce que l'âge effectif de départ en retraite est bas en Hongrie, d'où des taux d'emploi nettement inférieurs à la moyenne OCDE chez les personnes âgées de 54 à 64 ans (graphique 1.4). Néanmoins, les taux d'emplois sont également relativement faibles parmi les hommes d'âge très actif et ceux qui ont entre 20 et 24 ans<sup>11</sup>.

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

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

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

Graphique 1.4. Taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans<sup>1</sup>

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

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

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

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

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

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

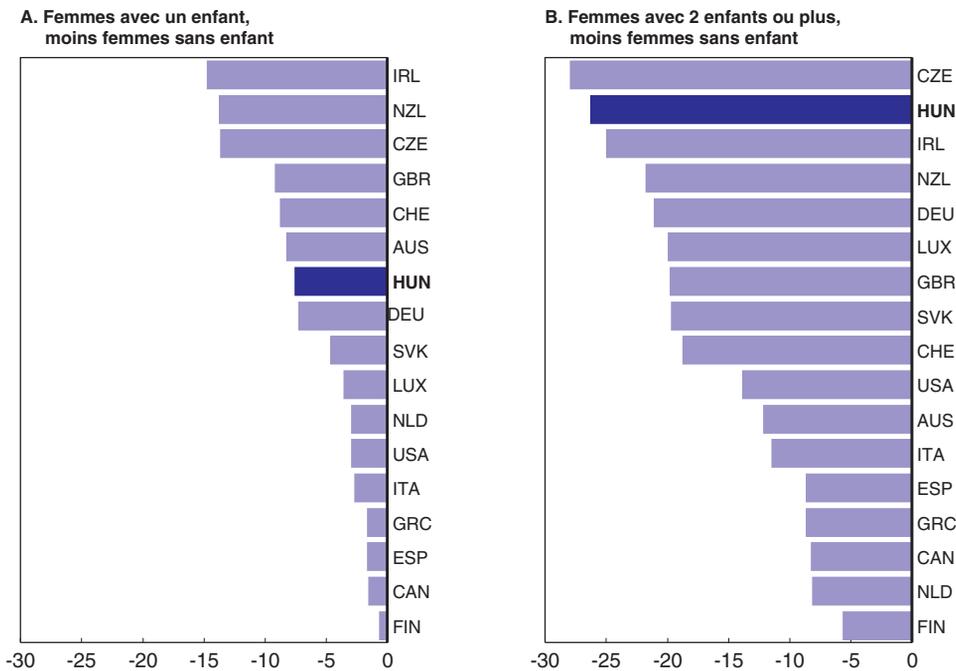
- Le gouvernement évalue différentes options envisageables pour modifier le système des pensions de vieillesse, en vue de présenter une proposition de réforme précise fin 2007.

### Améliorer les mécanismes d'incitation en matière de politique familiale

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

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

Différences en points de pourcentage



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

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

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

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

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

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

### **Le nouveau système de minima salariaux**

Dans le cadre des négociations salariales tripartites de 2005, le gouvernement a apporté son soutien à un accord triennal fixant les hausses du salaire minimum jusqu'en 2008, tout en instaurant un système de minima garantis<sup>12</sup>. En juillet 2006, des minima garantis ont été définis pour les emplois exigeant un niveau d'études secondaires ou une formation professionnelle, avec deux niveaux selon l'expérience. En outre, des minima salariaux ont été recommandés pour les emplois exigeant un niveau d'études supérieur. Selon les calculs de l'OCDE, l'accord de 2005 implique que le salaire minimum de base restera aux alentours de 45 % du salaire médian. En revanche, si le programme prévu dans l'accord de 2005 est appliqué, les minima garantis pour les emplois exigeant un niveau d'études secondaires ou une formation professionnelle représenteront environ 55 % du salaire médian en 2008 (voir l'annexe 1.A5).

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

minimum. Il est également clair qu'une proportion nettement plus importante de travailleurs est affectée si l'on prend en compte les minima garantis<sup>13, 14</sup>. En revanche, on sait peu de choses sur la fréquence ou la valeur des paiements en espèces ou des avantages en nature parmi les travailleurs à bas salaire, si bien qu'il est difficile d'évaluer les bénéfices nets retirés du système. Ces nouveaux minima risquent d'entraîner la disparition de véritables emplois à bas salaire en les rendant trop coûteux, ou de faire basculer d'autres emplois dans l'économie souterraine<sup>15</sup>. Les avantages comme les inconvénients de ce système sont susceptibles d'être atténués par la règle selon laquelle les accords de branche peuvent prévaloir sur les dispositions relatives aux minima garantis, mais on ignore pour l'instant dans quelle mesure cette possibilité sera exploitée<sup>16</sup>. En résumé, il convient d'évaluer avec soin l'impact de ce nouveau système et de rechercher d'autres moyens, moins coûteux, pour faire reculer l'économie souterraine.

## Évolution de l'environnement économique

Il est important pour l'avenir économique de la Hongrie que les autorités veillent à ce que l'environnement économique hongrois soutienne la comparaison avec celui des autres pays, et à ce qu'il favorise les activités des entreprises nationales, car la croissance du secteur des entreprises doit être le principal moteur de la poursuite du renforcement de l'intensité capitaliste et de l'utilisation de la main-d'œuvre. L'investissement direct étranger (IDE) est un déterminant essentiel de la croissance du secteur des entreprises, puisqu'il finance en grande partie les usines et les centres de services faisant partie de chaînes de production mondiales (les entrées totales d'IDE ont représenté 5.5 % du PIB en 2006)<sup>17</sup>. Comme dans bien d'autres pays, le gouvernement joue un rôle direct en appuyant les investissements de grande ampleur et en limitant au minimum les restrictions appliquées en matière d'IDE<sup>18</sup>. Reste que ces mesures ne sont pas les seuls facteurs qui influent sur les décisions d'implantation des entreprises, et les gouvernements doivent également encourager les entreprises nationales. En termes de conditions économiques générales, le programme d'assainissement budgétaire va freiner la croissance de la demande intérieure et alourdir la pression fiscale qui pèse sur les entreprises et le travail. Quant à savoir si ce programme aura ou non des répercussions négatives sur l'investissement à long terme, cela dépend dans une large mesure du point de vue des investisseurs sur la capacité de ces réformes à restaurer une viabilité budgétaire permettant de renforcer le potentiel de croissance et de réduire la pression fiscale à long terme. La liberté d'action dont disposent globalement les entrepreneurs et la qualité de la régulation de la concurrence importent également pour la croissance du secteur des entreprises, et nous examinons ci-après l'évolution de la situation sur ces deux plans.

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

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

Hongrie a une réglementation moins pesante que la moyenne OCDE, ce qui laisse à penser, à première vue, qu'une réforme de fond n'est pas nécessaire dans ce domaine<sup>19</sup>.

Le problème des formalités administratives liées à la création d'entreprises a bénéficié d'une attention bienvenue. En 2006 sont entrées en vigueur de nouvelles lois sur les associations professionnelles et l'enregistrement des sociétés, qui visaient à moderniser la législation, accélérer les procédures et réduire les charges administratives<sup>20</sup>. En particulier, la loi sur l'enregistrement des sociétés pose le cadre juridique pour l'enregistrement et la création d'entreprises par des moyens électroniques, et prévoit la mise en place de formulaires contractuels normalisés. En outre, elle réduit les délais d'enregistrement normaux de 30 à 15 jours, et à 8 jours avec des formulaires contractuels normalisés (à partir d'octobre 2007). Une procédure d'enregistrement simplifiée est prévue pour les sociétés à capital fermé; depuis juillet 2006 elle ne nécessite que deux jours ouvrables<sup>21</sup>. Début 2007, le gouvernement a soumis au Parlement un nouveau projet de réforme qui comprend plusieurs mesures destinées à assouplir encore le régime d'enregistrement des entreprises, avec notamment une réduction des délais assignés aux tribunaux en ce qui concerne l'enregistrement d'une entreprise<sup>22</sup>.

### **Évolution de la politique de la concurrence**

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

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

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

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

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

En dehors des industries de réseau, plusieurs campagnes de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles se poursuivent. Depuis un certain temps, le GVH fait pression sur des organismes professionnels pour qu'ils allègent leurs règles. Ainsi, il est récemment parvenu à amener l'Ordre des médecins hongrois à supprimer certaines dispositions de son Code de déontologie, qui limitaient la concurrence par les prix. Par ailleurs, la forte rentabilité des banques reste considérée comme suspecte. Le niveau de leurs bénéfices peut s'expliquer en partie par un taux de base bancaire élevé et d'autres facteurs temporaires, mais d'aucuns craignent également que le manque de concurrence n'y soit pas étranger. Jusqu'ici, peu d'éléments probants sont venus étayer ces craintes. Les dernières investigations ont mis en exergue les obstacles aux transferts de comptes entre banques<sup>23</sup>. Une commission gouvernementale a mis l'accent sur ce problème dans un rapport publié début 2007, et le GVH s'est saisi du dossier.

## Évolution de la politique environnementale

### **Questions environnementales liées à la politique énergétique**

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

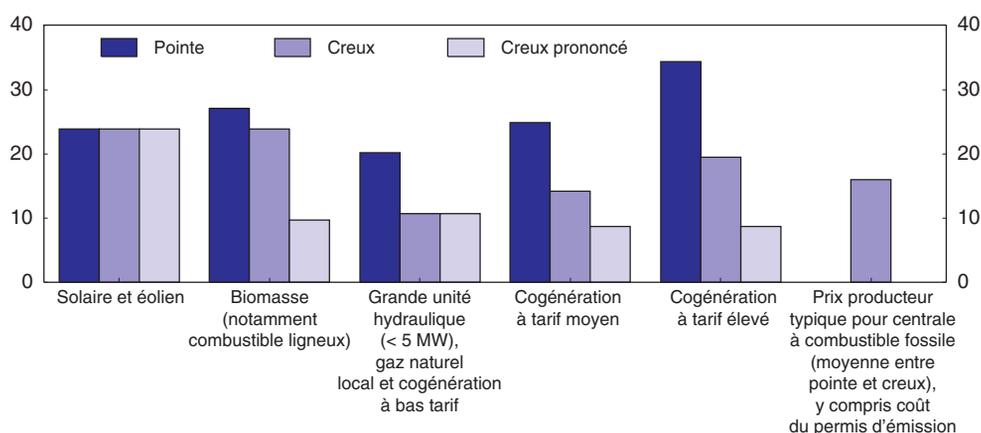
combustible ligneux, qui représente désormais quelque 70 % de l'approvisionnement en électricité renouvelable.

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

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

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

En HUF par kWh



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

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

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

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

### ***Évolution dans d'autres domaines de la politique environnementale***

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

Pour l'heure, une attention considérable est accordée à la gestion des ressources en eau<sup>25</sup>. Ainsi, des mesures spécifiques sont prises pour améliorer la protection contre les crues de la Tisza, par exemple par la construction de retenues temporaires. Mais les autorités se préoccupent aussi de problèmes d'ordre plus général, concernant en particulier la gestion de l'eau potable et des eaux usées. Une forte proportion du budget 2007-13 de l'UE a été affectée à ces questions, et il est donc important que des programmes et des cadres soient mis en place pour garantir une forte capacité d'absorption. Le ministère de l'Environnement et de l'Eau estime que le cofinancement soulèvera des difficultés, car de nombreux demandeurs potentiels des fonds de l'UE sont de petites communes qui pourraient avoir du mal à obtenir ces aides (malgré l'existence d'un fonds spécial de l'Administration centrale qui contribuera à aplanir ces difficultés et le fait que des redevances d'utilisation pourront être perçues aux fins de recouvrement des coûts). Compte tenu de l'expérience passée en matière d'accès aux fonds de l'UE, le ministère juge nécessaire un développement de la formation et des compétences à cet égard. Enfin, la règle « n + 2 » soulève également des problèmes de gestion des fonds par le ministère et la *Nemzeti Fejlesztési Ügynökség* (NFÜ, Agence nationale de développement) (voir l'annexe 1.A4). Parallèlement au développement des infrastructures, les autorités entendent engager diverses réformes de la réglementation pour renforcer l'efficacité des

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

## Notes

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

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

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

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

## Bibliographie

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

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

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

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

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

## ANNEXE 1.A1

*Progrès des réformes structurelles*

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

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

| Recommandations antérieures   | Mesures prises et évaluation actuelle  |
|---|--|
| <i>Retraites</i>  |  |
| Relever l'âge effectif de la retraite en réformant le régime de retraite anticipée et en réduisant l'importance de l'âge légal de la retraite.  | Les réformes antérieures impliquent un relèvement continu de l'âge de la retraite pour les femmes, tandis qu'un durcissement des conditions d'accès à la retraite anticipée doit avoir lieu en 2009. En outre, des dispositions législatives élaborées en 2006 ont instauré des mesures immédiates et prévoient un nouveau durcissement en 2013. Toutefois, de nouvelles réformes devraient être envisagées pour supprimer la « pension de préretraite ». La réforme du système de pension de vieillesse n'en est encore qu'au stade préparatoire. |
| <i>Soins de santé (examen approfondi dans l'Étude 2005)</i>   |  |
| Les réformes doivent avoir pour but :<br>– d'accroître l'efficacité des soins hospitaliers;<br>– d'éviter un usage non économique des services hospitaliers; et<br>– de réduire la prescription de médicaments. | Des progrès notables sont accomplis en matière de réduction du nombre de lits d'hôpital et de la prescription de médicaments, dans le cadre du programme budgétaire du gouvernement.   |

## MARCHÉ DU TRAVAIL

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

## ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE

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

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

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

| Recommandations antérieures  | Mesures prises et évaluation actuelle  |
|--|--|
| <b>CONCURRENCE (EXAMEN APPROFONDI DANS L'ÉTUDE 2004)</b>   |  |
| <i>Élaboration et application du droit de la concurrence</i>   |  |
| Accorder aux particuliers le droit de saisir la justice pour faire appliquer le droit hongrois de la concurrence.  | Ce droit a été inscrit dans la législation en 2005 lors de la modification de la loi sur les pratiques commerciales déloyales et restrictives.   |
| Renforcer les dispositions du droit de la concurrence visant à décourager les ententes injustifiables.   | Les autorités ont pris plusieurs mesures en 2005, notamment en renforçant les pouvoirs d'enquête de l'Office de la concurrence et son service chargé des ententes.   |
| Engager des réformes de procédure dans le droit de la concurrence afin d'accélérer la prise de décisions (en particulier dans les affaires de fusions) et d'introduire davantage de flexibilité (notamment dans les enquêtes sur les ententes).  | Les affaires de fusions peuvent désormais faire l'objet d'une procédure « simplifiée » ou « approfondie », et cette distinction devrait contribuer à accélérer le traitement de nombreux dossiers de fusions.  |
| <i>Industries de réseau</i>  |  |
| Accroître les pouvoirs et l'efficacité des organismes de régulation sectoriels, en particulier : 1) protéger leurs décisions en matière de tarifs contre toute ingérence politique et budgétaire, 2) veiller à ce que les décisions se fondent davantage sur des informations du marché que sur des réglementations techniques, et 3) réduire l'intervention des pouvoirs publics dans la fixation des redevances d'accès aux réseaux. | Une modification de la législation en 2005 a permis d'accroître les pouvoirs et l'autonomie de l'Office hongrois de l'énergie en ce qui concerne le marché de l'électricité. De nouvelles propositions de réformes législatives actuellement examinées au Parlement renforceront encore les pouvoirs de l'Office.  |
| Supprimer progressivement la réglementation des prix du gaz et de l'électricité.   | La déréglementation se poursuit selon un calendrier défini en accord avec la Commission européenne, les tarifs devant être fixés en fonction du marché pour les ménages et les entreprises à la mi-2007. Par ailleurs, les subventions aux prix du gaz facturé aux ménages ont également été réduites en 2007.   |
| Continuer de réduire la présence capitalistique de l'État.   | Le gouvernement a vendu la participation publique restante dans MOL, groupe énergétique auparavant entièrement contrôlé par l'État.  |
| <i>Électricité.</i> Étoffer les marchés en démantelant les contrats à long terme et améliorer le raccordement au réseau international.   | Un décret gouvernemental de 2002 rend obligatoire la renégociation des contrats existants, mais aucune renégociation n'a encore été achevée. Les parties concernées font valoir que les obligations juridiques de « sécurité des approvisionnements » y font obstacle. Bien que le marché s'étouffe peu à peu, l'Office de la concurrence estime qu'un nouveau modèle de marché pourrait être nécessaire pour régler plus efficacement le problème des accords d'achat à long terme. |
| <i>Télécommunications.</i> Réduire le pouvoir de l'opérateur historique, en particulier dans les services de téléphonie fixe, en appliquant plus strictement les dispositions concernant le choix de l'opérateur, la compression des marges, et les redevances d'interconnexion.   | En 2004 est entrée en vigueur une nouvelle loi sur les communications électroniques, destinée à intensifier la concurrence entre les prestataires de services, et en 2005, l'Office de la concurrence a imposé de nouvelles obligations à certains opérateurs.   |
| <i>Services ferroviaires.</i> Aller plus loin en matière de privatisation et de libéralisation.  | Plusieurs nouvelles compagnies ferroviaires ont obtenu des licences depuis l'ouverture du trafic de marchandises à la concurrence en 2004, et quatre compagnies sont en activité depuis la mi-2005.  |
| <i>Services postaux.</i> Prendre de nouvelles mesures pour faire face au problème des sureffectifs et des bureaux de poste ruraux non rentables.   | La restructuration est en cours, même si elle avance assez lentement. La privatisation de l'opérateur historique n'est pas prévue par le gouvernement actuel, et une libéralisation intégrale ne devrait pas s'engager avant 2009.   |
| <i>Autres secteurs</i>   |  |
| <i>Commerce de détail.</i> Abandonner les prix minimums réglementés pour certains produits alimentaires.   | Aucune mesure. En fait, l'administration actuelle a indiqué qu'elle n'avait pas l'intention de supprimer ce dispositif.  |
| <i>Services professionnels.</i> Réduire les restrictions à l'entrée et les pratiques de fixation collective des prix.  | L'Office de la concurrence a engagé un processus de négociations bilatérales avec les organismes professionnels, ainsi que des procédures judiciaires, en vue d'obtenir la suppression de règles restrictives.   |
| <b>QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES (EXAMEN APPROFONDI DANS L'ÉTUDE 2004)</b>   |  |
| Prendre davantage en compte le prix des permis d'émission pour déterminer quelles sont les méthodes économiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre (en particulier, dans le domaine des énergies renouvelables).   | Il n'y a pas eu de modification notable de la stratégie de réduction des émissions de gaz à effet de serre.  |
| Recourir davantage aux instruments économiques pour limiter les émissions de polluants atmosphériques.   | Plusieurs mesures fiscales environnementales ont été adoptées en 2005, notamment une modification de la taxe automobile annuelle destinée à tenir compte des niveaux d'émission. En outre, une redevance de pollution a été imposée pour certains polluants atmosphériques.  |

## ANNEXE 1.A2

*Analyse de régression du cycle des dépenses budgétaires*

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

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

où :

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

Dum = variable binaire saisonnière ;

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

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

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

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

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

## ANNEXE 1.A3

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

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

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

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

2. En pourcentage du PIB.

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

## ANNEXE 1.A4

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

### Les dotations budgétaires

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

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

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

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

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

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

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

En millions EUR, aux prix de 2004

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

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

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

Source : Ministère des Finances.

## Facteurs influant sur la capacité d'absorption de la Hongrie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ANNEXE 1.A5

## Complément d'information sur les réformes du marché du travail

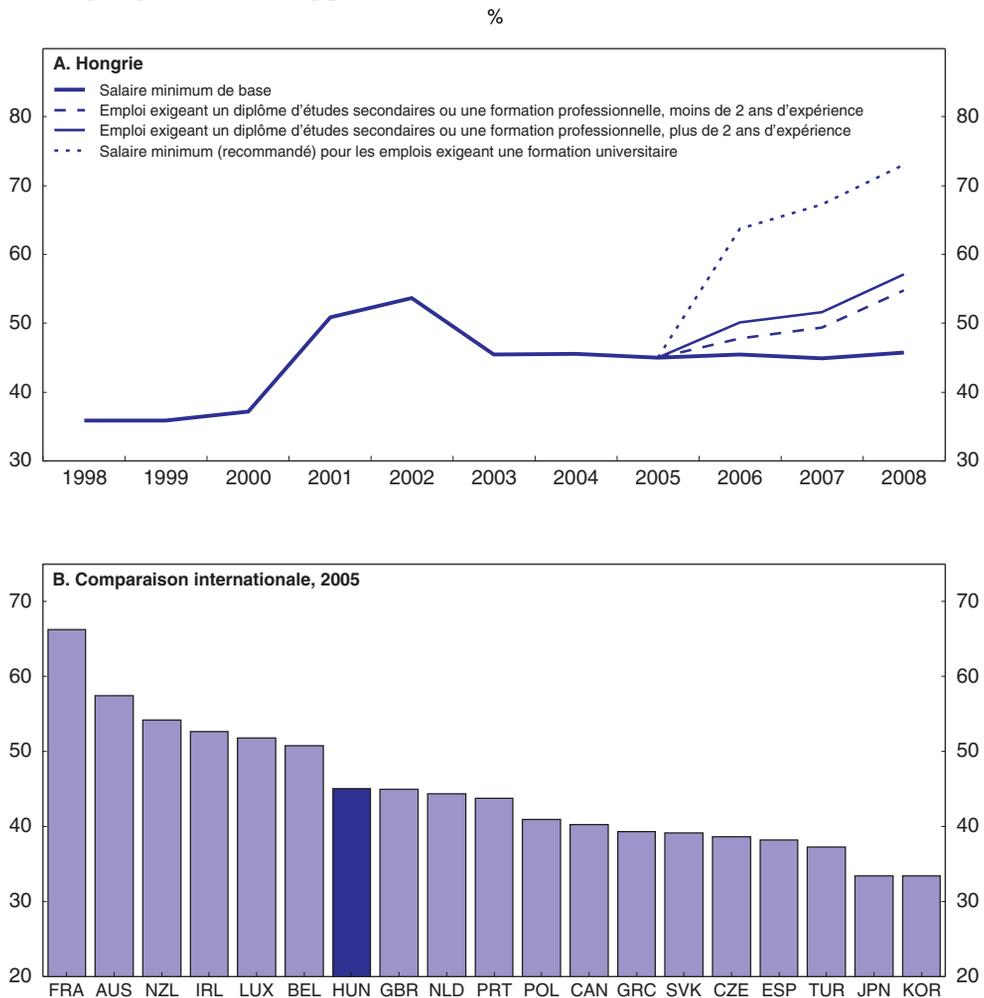
### Le nouveau système de prestations de chômage

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

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

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

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



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

## 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<br>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<br>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 |
| <br>  |     |
| <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 |
| <br>  |     |
| <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<br>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<br>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<br>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<br>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

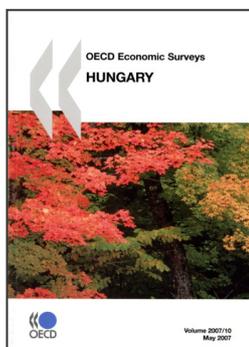
|  |        |                                      |    |
|--|--------|--------------------------------------|----|
| PIB, prix courants (milliards UHF)         | 23 562 | Agriculture (% de la valeur ajoutée) | 4  |
| PIB par habitant (USD, prix courants)      | 11 121 | Industrie (% de la valeur ajoutée)   | 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), « L'assainissement budgétaire, principal enjeu de politique économique », dans *OECD Economic Surveys: Hungary 2007*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-hun-2007-3-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2007-3-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).