

Chapitre 2

Soutenir le rythme de la réforme budgétaire

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

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

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

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

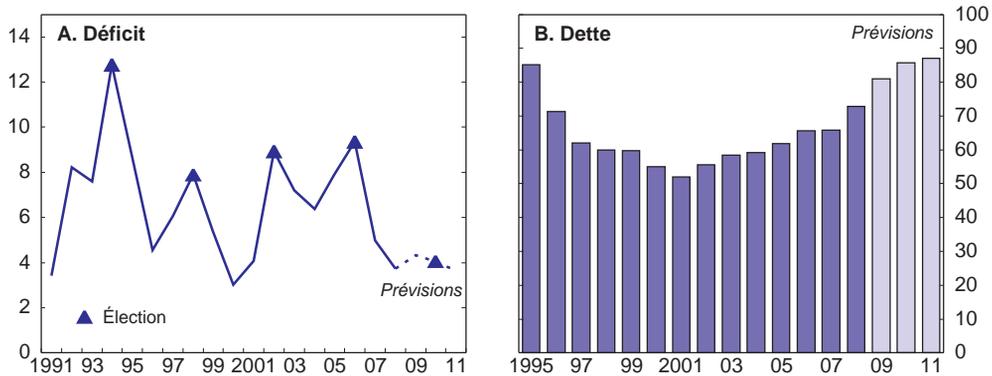
Évolutions récentes

L'effort budgétaire a porté ses fruits

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

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

En pourcentage du PIB



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

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

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

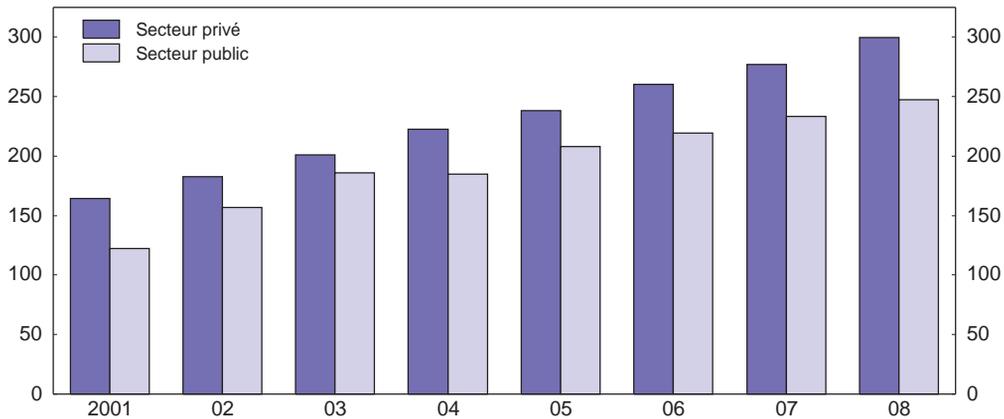
Pour évaluer les gains budgétaires sur le long terme qui ont pu être obtenus ces dernières années, on peut s'appuyer sur l'évolution de l'écart estimé de viabilité tel que calculé par la Commission européenne (2006 et 2009a)¹. À la faveur du redressement des finances publiques par rapport à la situation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

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

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

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

Rémunération brute des employés de bureau, en milliers HUF



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

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

Le nouveau cadre de responsabilité budgétaire sera très utile

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

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

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

Encadré 2.1. La loi de responsabilité budgétaire de la Hongrie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les grands enjeux budgétaires structurels

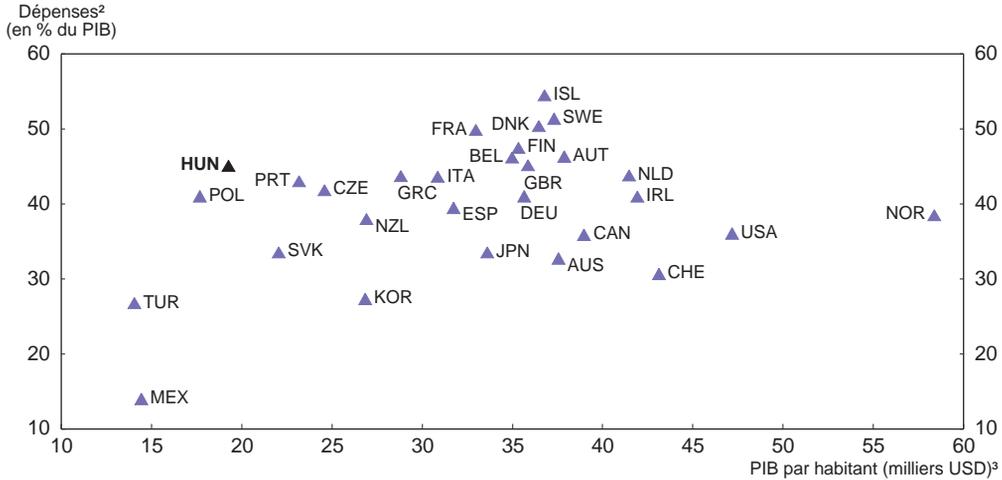
Il faut mettre en œuvre des réformes budgétaires structurelles pour améliorer fondamentalement les finances publiques

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

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

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

2008¹



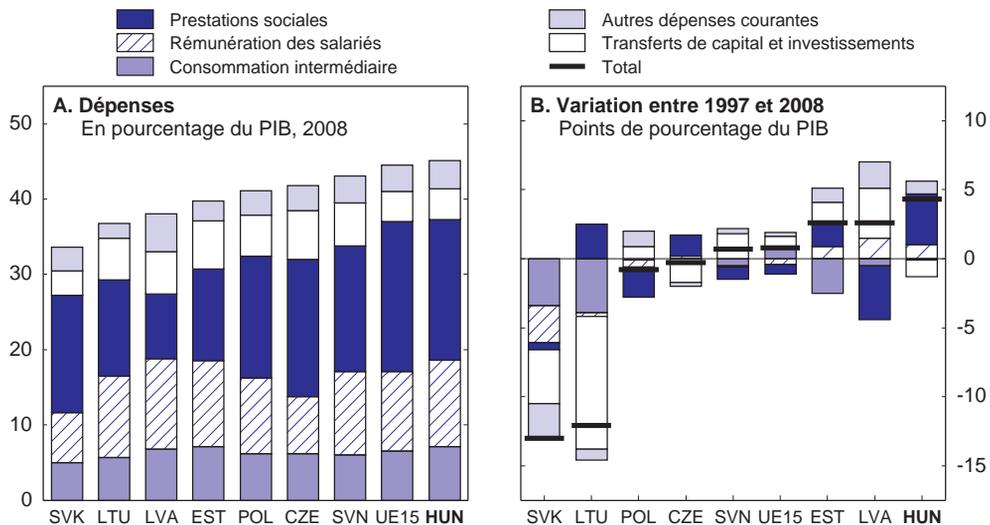
1. 2007 pour l'Australie, la Corée, le Japon et la Nouvelle-Zélande.
2. Dépenses des administrations publiques hors paiements d'intérêts sauf pour le Mexique et la Turquie.
3. Sur la base des parités de pouvoir d'achat courantes.

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

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

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

Dépenses primaires des administrations publiques par fonction économique



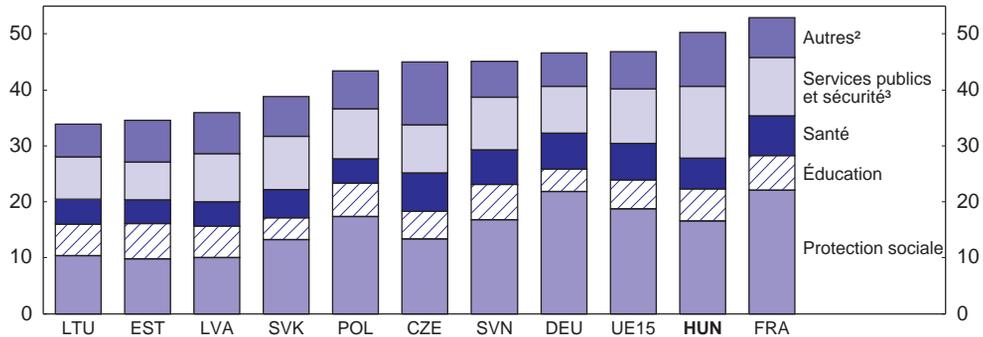
Source : Eurostat (2009), « Économie et finances », Base de données d'Eurostat, décembre.

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

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

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

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



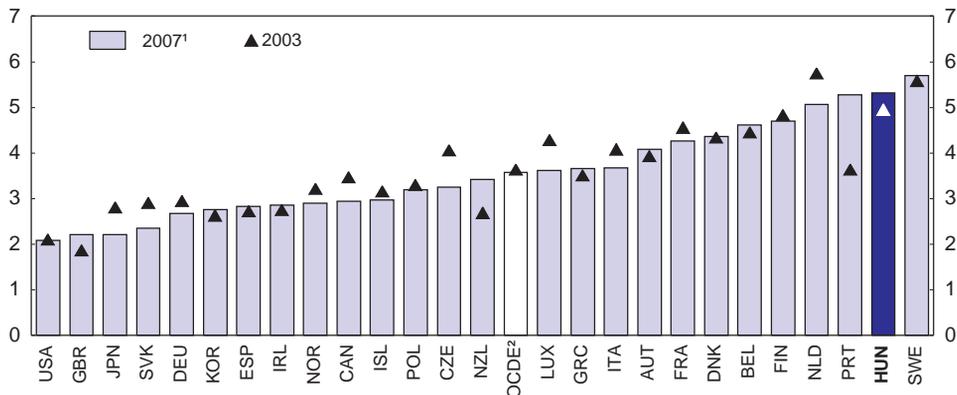
1. Données provisoires pour la République slovaque et l'Union européenne.
2. Affaires économiques ; protection de l'environnement ; logement et équipements collectifs ; loisirs, culture et religion.
3. Services publics généraux, défense, ordre et sécurité publics.

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

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

Graphique 2.6. Dépenses au titre des services publics généraux

Hors paiements d'intérêts, en pourcentage du PIB



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

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

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

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

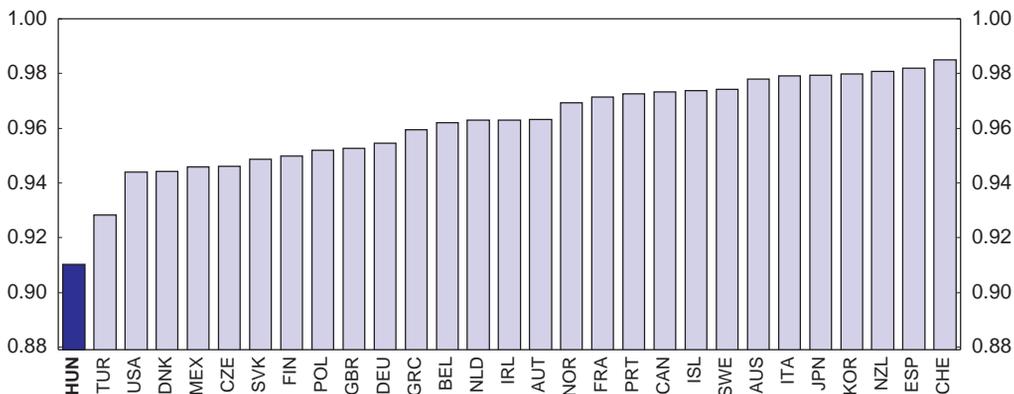
Accroître l'efficacité du secteur public est donc une source manifeste d'économies budgétaires potentielles. S'il est particulièrement utile d'examiner l'efficacité de l'administration publique hongroise, c'est parce que le secteur public pèse lourd dans l'économie et que l'efficacité du secteur public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

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

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

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

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



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

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

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

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

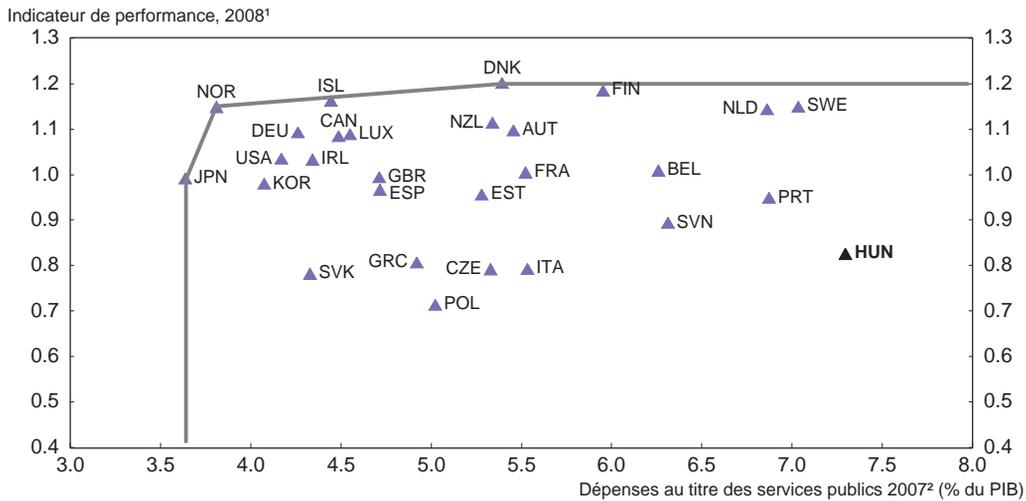
Variables normalisées avec une moyenne égale à 1, 2008

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

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

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

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

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

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

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

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

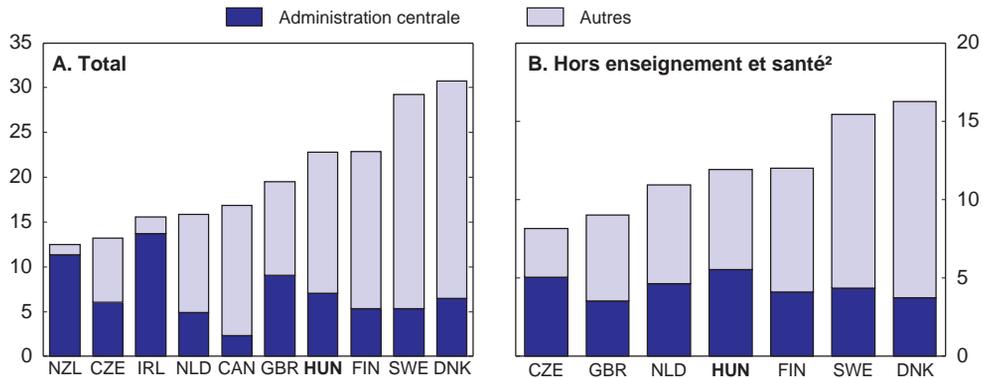
d'assainissement budgétaire déployés par la Hongrie et les réductions d'effectifs dans le secteur public de 2008 et 2009 sont de nature à améliorer ces résultats.

Des gains seraient possibles dans un certain nombre de domaines

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Tableau 2.2. **Centralisation et externalisation, hors santé et enseignement**
2006

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

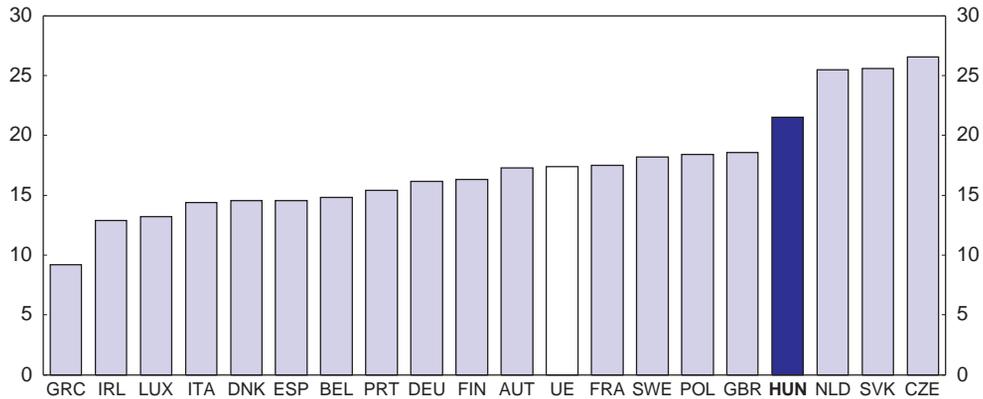
1. Moyenne pour le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas (2003 pour l'emploi), le Royaume-Uni et la Suède.

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

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

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

Graphique 2.10. **Marchés publics**¹
En pourcentage du PIB, 2006



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

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

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

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

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

Il faudrait que le secteur public dynamise la croissance

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

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

Retraites et autres pensions

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

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

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

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

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

En pourcentage du PIB, 2007-50

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

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

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

Tableau 2.4. Taux de prestation et taux de remplacement¹

En pourcentage

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

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

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

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

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

Santé

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

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

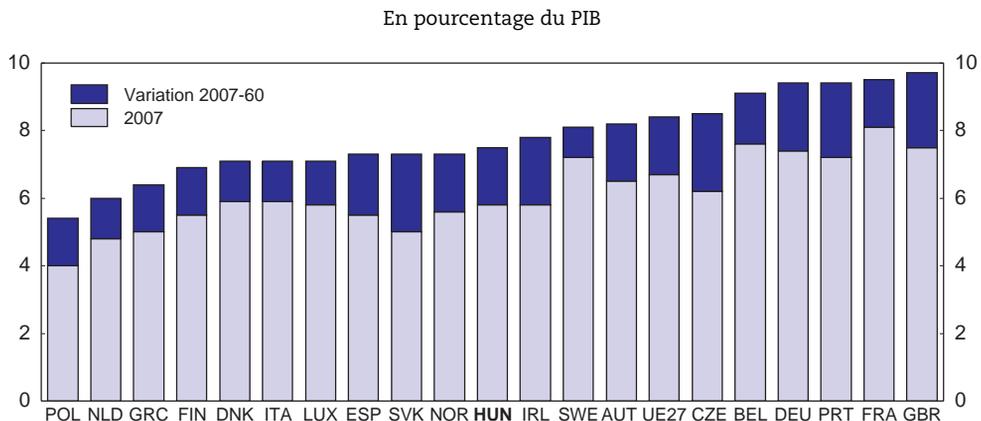
Les médiocres résultats du système de santé mettent en lumière l'urgence de réformes. L'état de santé de la population hongroise est le plus mauvais dans la zone de l'OCDE (OCDE, 2008). L'espérance de vie à la naissance est la plus faible pour les hommes et celle des femmes se classe à l'avant-dernier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

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

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

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

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



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

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

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

Réforme fiscale

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

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

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

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

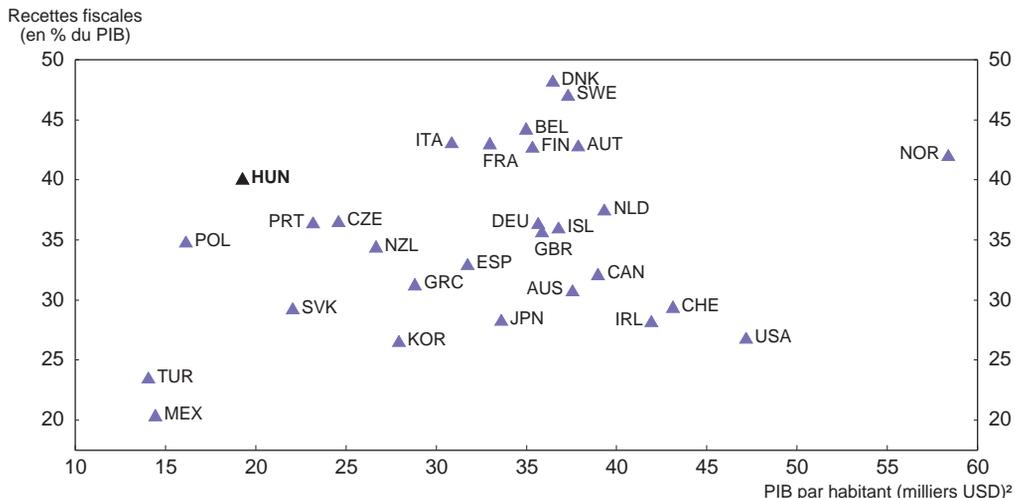
	2060 (% du PIB)		Variation 2007-60 (point de % du PIB)	
	Hongrie	UE27	Hongrie	UE27
Scénario de référence (purement démographique)	7.5	8.4	1.7	1.7
Allongement de l'espérance de vie ¹	8.3	8.9	2.5	2.2
Élasticité-revenu ²	8.0	8.8	2.2	2.1
Recours accru aux technologies médicales ³	11.0	13.0	5.2	6.3

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

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

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

Recettes fiscales y compris les cotisations de sécurité sociale, 2008¹



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

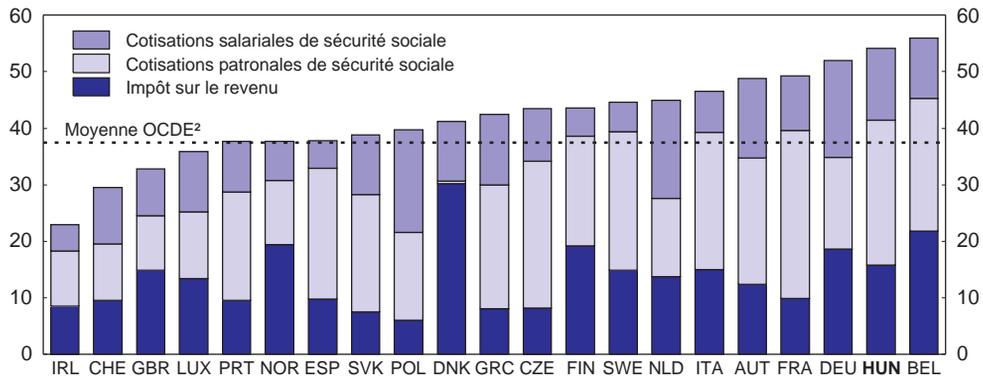
Source : OCDE (2009), *Statistiques des recettes publiques et Statistiques de l'OCDE sur les Comptes nationaux* (Bases de données), décembre.

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

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

Graphique 2.13. Composantes du coin fiscal sur le travail¹

En pourcentage des coûts totaux de main-d'œuvre, 2008



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

Source : OCDE (2009), *Les impôts sur les salaires 2007-2008*.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/785836665506>**Les réformes fiscales mises en œuvre par le gouvernement seront très utiles**

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

Tableau 2.6. Restructuration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques¹

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

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

Source : Ministère des Finances.

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

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

Tableau 2.7. Évolution du coin fiscal sur le travail

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

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

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

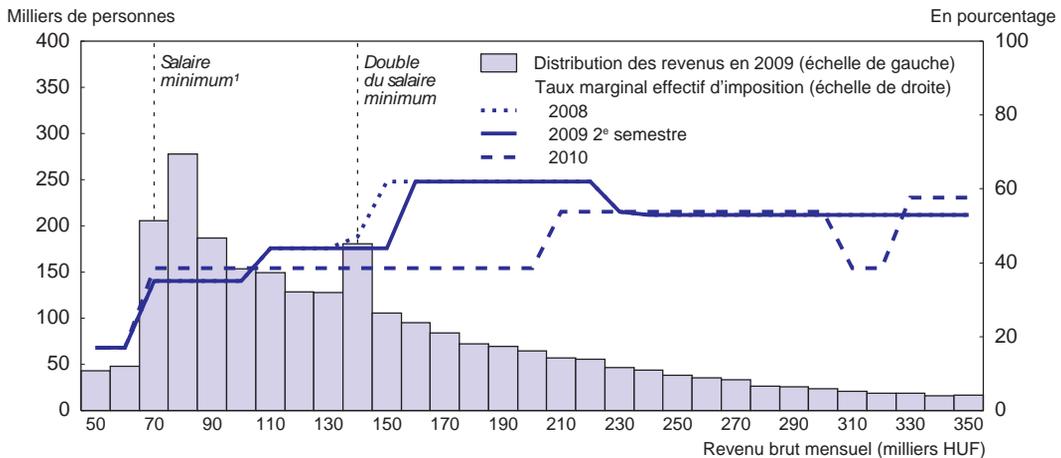
2. Aucune hausse du salaire minimum n'a été prise en compte.

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

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

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

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



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

Source : Ministère des Finances.

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

Il faudrait s'efforcer de réduire encore le coin fiscal

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

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

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

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

Règles budgétaires

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

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

Administration publique

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

Retraites

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

Santé

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

Fiscalité

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

Notes

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

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

Bibliographie

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

ANNEXE 2.A1

Mise en œuvre des règles budgétaires

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

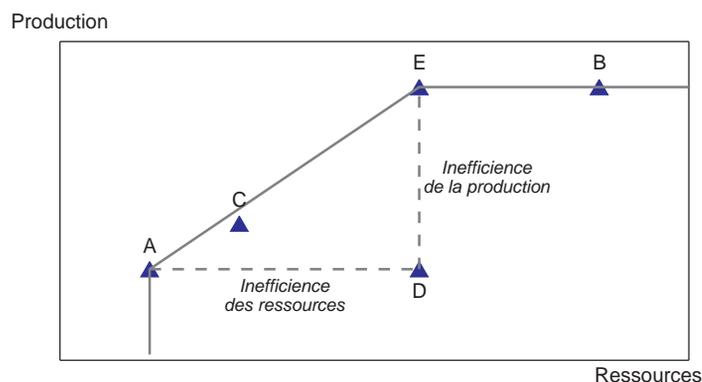
l'inflation et les paiements moyens d'intérêts à partir de 2012. À supposer que le taux d'intérêt moyen soit égal à 5 %, la croissance réelle à 2 % et l'inflation à 3 %, le solde primaire devra être supérieur à 2 % durant les années suivant 2011 et il diminuera légèrement à 1½ pour cent en 2030. À supposer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

ANNEXE 2.A2

Mesurer l'efficacité de l'administration publique en Hongrie

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

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



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

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

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

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

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

Bibliographie

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

ANNEXE 2.A3

Principales modifications paramétriques des systèmes publics de pension

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

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

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

Source : Autorités hongroises.

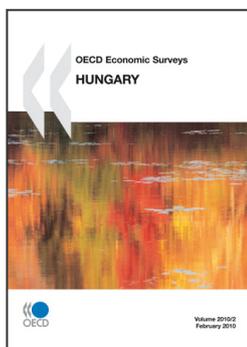
ANNEXE 2.A4

Incidence des mesures fiscales proposées sur les recettes

Sur la base des règlements effectifs, en milliards HUF

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

Source : Ministère des Finances.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Hungary 2010

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2010-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Soutenir le rythme de la réforme budgétaire », dans *OECD Economic Surveys: Hungary 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-hun-2010-5-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. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.