

# Étude économique de la Hongrie, 2005

## Résumé

La structure de la croissance de l'économie hongroise est maintenant plus saine et la convergence en termes réels paraît s'inscrire dans une trajectoire viable. La plupart des réformes visant à mettre en place une économie de marché florissante ont été accomplies, et le gouvernement actuel est en train de lancer une nouvelle initiative de réforme dite des « Cent mesures », mais il faut encore agir dans deux grands domaines pour préserver une forte croissance :

- *Assurer une entrée harmonieuse dans la zone euro* : Le non-respect fréquent des objectifs, les tensions entre le gouvernement et la banque centrale et le niveau obstinément élevé du double déficit ont instauré un climat malsain d'instabilité financière, qui contraste avec une convergence relativement harmonieuse dans la sphère réelle de l'économie et risque même de compromettre cette convergence.
- *Accélérer la croissance tendancielle en stimulant le potentiel d'emploi et la croissance tendancielle de la productivité* : Une forte proportion de Hongrois dotés d'une certaine capacité de travail ne travaillent pas, en partie à cause du mode de conception des prestations sociales. La faiblesse de l'emploi est aggravée par les obstacles à la mobilité régionale des travailleurs. Il faut que la Hongrie se positionne plus haut dans la chaîne de valeur ajoutée. Pour le moment, ce sont pour beaucoup les entreprises étrangères qui y contribuent par leurs investissements, alors que les activités d'innovation et les applications commerciales des recherches effectuées sur place demeurent limitées.

**Afin d'asseoir la stabilité macroéconomique, il faut réaliser les objectifs budgétaires pour l'entrée dans la zone euro dans un cadre à moyen terme.** L'enjeu de loin le plus pressant pour la Hongrie est de faire en sorte que ses finances publiques s'inscrivent dans la trajectoire qui permettra de respecter les critères fixés pour l'entrée dans la zone euro. Pour restaurer la crédibilité, il est essentiel de respecter les objectifs du budget 2005. Les autorités pourraient améliorer les pratiques budgétaires en s'appuyant sur des estimations prudentes du résultat du déficit pour l'exercice en cours lors de l'élaboration du budget de l'exercice suivant, tout en se montrant très circonspectes pour les hypothèses concernant l'activité économique, les recettes et les dépenses. Il faudrait

*Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Hongrie pour 2005. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.*

Quels sont les principaux enjeux ?

Quelle amélioration peut-on apporter à la politique monétaire ?

Comment progresser dans le sens d'un assainissement budgétaire durable ?

Quelles autres réformes nécessite le système de santé ?

Comment réduire le coin fiscal ?

De quelles réformes les prestations sociales ont-elles besoin ?

Que peut-on faire pour faciliter la mobilité des travailleurs ?

La politique de l'innovation : comment assurer un suivi des réformes récentes ?

Comment accroître la capacité d'innovation grâce à l'enseignement ?

Pour plus d'informations

Où nous contacter ?

mettre à profit les plus-values imprévues de recettes pour réduire la dette, et pas pour augmenter les dépenses. Le cadre budgétaire à moyen terme devrait être renforcé.

**La réforme dans le secteur de la santé est importante pour la viabilité budgétaire à long terme.** Les dépenses publiques pour la santé s'accroîtront à l'avenir du fait du vieillissement démographique et du progrès technique. Il faudrait s'efforcer de réduire les capacités excédentaires des hôpitaux, de mieux aiguiller les patients et de limiter la surprescription de médicaments.

**La gestion de la politique monétaire pourrait être améliorée.** Il faudrait fixer les objectifs d'inflation à l'horizon d'un nombre déterminé de trimestres. Plus de continuité s'impose dans le renouvellement des membres du Conseil monétaire. Une transparence accrue et une meilleure communication de la réalisation des objectifs budgétaires par le ministère des Finances permettraient à la Banque centrale d'abréger les détails et les commentaires sur les prévisions budgétaires dans son rapport sur l'inflation.

**On pourrait accroître le potentiel d'emploi.** Les réductions du coin fiscal devraient être mieux conçues, de façon à éviter des taux marginaux élevés d'imposition au-dessus du salaire minimum. Il faudrait mettre fin au régime de préretraite, qui ne comporte aucun ajustement actuariel, et appliquer le principe de neutralité actuarielle aux alentours de l'âge légal de la retraite. Il faudrait éliminer les trappes à inactivité qui résultent des programmes de prestations sociales en rendant comparativement plus attrayante l'indemnisation du chômage lorsque celui-ci est de courte durée, tout en appliquant le principe de « l'obligation mutuelle » pour tous les allocataires qui ont une certaine capacité de travail. Il faudrait veiller en particulier à réduire encore le nombre des entrées en invalidité.

**La politique de l'innovation est aujourd'hui l'une des principales priorités du gouvernement.** Le gouvernement met beaucoup l'accent sur les mesures ciblées en faveur de l'innovation. Il faudrait suivre de près ces mesures et y mettre fin si elles se révèlent inefficaces. Il conviendrait de privilégier davantage l'amélioration des conditions cadres de l'innovation, notamment en ce qui concerne l'environnement général des entreprises, le financement de la recherche publique ainsi que l'enseignement supérieur, la formation professionnelle et l'enseignement obligatoire.

La croissance de la Hongrie est de mieux en mieux équilibrée. Les exportations de produits manufacturés et les investissements sont en progression et la croissance du PIB devrait être de l'ordre de 3.5 % cette année et s'accroître à 4 % en 2006. Cette plus forte croissance des exportations et de l'investissement fait suite à une période au cours de laquelle la demande globale s'appuyait essentiellement sur une augmentation intenable des dépenses publiques et sur une consommation privée qu'alimentaient les relèvements du salaire minimum et les fortes majorations des rémunérations dans le

secteur public. L'impact de ces mesures ne se faisant quasiment plus sentir et les facteurs extérieurs se révélant favorables, la composition de la croissance est maintenant plus saine. Si l'économie hongroise réagit assez rapidement à ces nouveaux signaux macroéconomiques, c'est grâce aux réformes actuelles et à celles qui ont été entreprises dans le passé.

Si l'on veut tirer parti de ces bonnes bases et faire en sorte que la croissance reste saine à long terme, il faudra encore améliorer l'environnement macroéconomique et structurel des entreprises. Pour que les exportations de produits manufacturés jouent un grand rôle dans la croissance, il faudra – à mesure que les salaires locaux rattraperont ceux du reste de l'Europe – que les producteurs continuent de se positionner plus haut dans la chaîne de valeur ajoutée en intensifiant leurs investissements et que les travailleurs acquièrent de nouvelles qualifications pour rester employables. Le secteur des services devra être la principale source de nouveaux emplois pour absorber la main-d'œuvre des activités manufacturières en déclin et pour intégrer au marché du travail une plus forte proportion des nombreux Hongrois qui n'exercent pas un emploi. Et, comme dans les industries manufacturières, le secteur des services devra « monter dans la gamme » grâce à des gains de productivité dans les entreprises et à des redéploiements vers les activités à forte valeur ajoutée. ■

## Quels sont les principaux enjeux ?

Les principales actions à mener pour améliorer la situation macroéconomique et l'environnement structurel des entreprises peuvent être résumées comme suit :

- *Assurer la stabilité macroéconomique et assurer une entrée harmonieuse dans la zone euro :* Le gouvernement souhaite que la Hongrie adhère à la zone euro en 2010. Il faudra une coordination plus étroite entre la Banque centrale et le gouvernement pour faire reculer l'inflation et le déficit budgétaire. Durant la période à venir, il faudrait que la banque centrale s'efforce de réduire encore l'inflation, lentement mais à un rythme soutenu, afin d'éviter des sacrifices inutiles sous la forme d'une plus faible croissance de la production ou d'un niveau trop élevé des taux d'intérêt. Sur le plan budgétaire, le déficit ne pourra diminuer pour l'essentiel que par des compressions de dépenses, parce que le poids de la fiscalité nuit déjà à la compétitivité et à l'utilisation de la main-d'œuvre tout en encourageant l'activité dans le secteur gris de l'économie. Il faudra donc une stricte maîtrise des dépenses pour remplir les conditions fixées par le traité de Maastricht. Surtout, une stratégie de communication plus efficace et une réalisation bien visible des objectifs seront indispensables pour remédier à l'instabilité financière assez marquée qu'a connue la Hongrie.

- *Cœuvrer à la viabilité des dépenses publiques* : Une stricte discipline budgétaire doit se doubler de réformes structurelles des dépenses publiques redéfinissant les obligations de service et réorganisant les dispositifs dans le sens d'une plus grande efficacité. On verra dans cette *Étude* quelle est la meilleure façon de procéder dans l'un des principaux secteurs, celui de la santé. Malgré les importantes réformes de cette dernière décennie, les résultats sont jusqu'à présent quelque peu décevants. De plus, la demande de soins devrait nettement augmenter dans les décennies à venir sous l'action conjuguée du vieillissement, de la progression des revenus et des nouvelles possibilités thérapeutiques, de sorte que d'autres réformes seront nécessaires. L'absence de réformes aurait un coût prohibitif et mettrait en péril la viabilité des finances publiques.
- *Accroître le potentiel d'emploi* : La marge de manœuvre est grande à cet égard. Les calculs de l'OCDE, par exemple, montrent que le taux d'emploi pourrait être très supérieur aux niveaux actuels. Le faible taux d'emploi tient en partie à un coin fiscal élevé qui freine la demande de travail et encourage l'emploi dans le secteur gris. Mais les régimes actuels d'aide au revenu comportent aussi de fortes contre-incitations au travail qui ont créé des trappes à inactivité. Les nombreuses entrées en invalidité et en préretraite ont en particulier pour conséquence que beaucoup de personnes d'âge actif qui n'exercent aucun emploi tout en ayant une certaine capacité de travail ne sont guère incitées à se réinsérer sur le marché du travail officiel.
- *Mettre en place la palette adéquate d'aides et de réglementations dans le secteur des entreprises* : Dans un souci de compétitivité, le gouvernement a introduit toute une série de mesures générales ou ciblées dans le domaine de la fiscalité des sociétés et des aides aux entreprises. L'un des objectifs est de favoriser l'innovation; on examinera de plus près dans cette *Étude* les initiatives qui ont été prises récemment à cet effet. Les responsables se trouvent confrontés pour la formulation de la politique de l'innovation aux mêmes incertitudes fondamentales que celles qui prévalent dans les autres pays : la Hongrie ayant de fait un niveau relativement faible d'activité d'innovation, de délicates décisions s'imposent quant à l'ampleur des incitations et à leur degré de ciblage. ■

### Quelle amélioration peut-on apporter à la politique monétaire?

En 2003-04, de fortes tensions découlant du dosage macroéconomique ont nui à la confiance des marchés. Les incertitudes entourant l'évolution future de la politique de taux de change ont déclenché des attaques contre le forint dans les deux sens, créant un environ-

nement malsain d'instabilité auquel la banque centrale a dû réagir par des modifications très prononcées des taux directeurs. Une demande intérieure en forte expansion et l'impossibilité persistante dans laquelle se sont trouvées les autorités de réaliser les objectifs budgétaires ont fait douter d'un rapide reflux de l'inflation, qui s'était grandement accélérée après une série de mesures administratives destinées à accroître les recettes budgétaires. Les taux d'intérêt élevés ont été maintenus pendant une bonne partie de 2004, même lorsque le forint s'est apprécié pour atteindre la partie supérieure de la fourchette de fluctuation. Il en est résulté de nouveau un désaccord public entre la Banque centrale et le gouvernement sur la conduite de la politique économique. Mais la série de baisses du taux de base depuis le deuxième semestre 2004 a considérablement atténué les tensions et on peut s'attendre à de nouvelles diminutions des taux. De fait, la politique monétaire a été restrictive en 2004 et, vu le délai dans lequel les mesures produisent leurs effets, l'inflation à la fin de 2005 se situera probablement à l'intérieur de la fourchette retenue comme objectif, mais bien au-dessous de son point médian. Malgré le relâchement des tensions, les marchés financiers jugent encore fragiles les progrès accomplis dans la lutte contre l'inflation et dans la réduction du déficit; d'où des accès de nervosité sur les marchés des changes, aggravés par l'ampleur du déficit de balance courante.

Pour l'avenir, l'inflation semble maintenant sur la bonne trajectoire pour que les critères de Maastricht soient respectés à temps en vue d'une entrée dans la zone euro en 2010. L'inflation était de 3.5 % en glissement annuel en mars 2005, ce qui n'est pas loin du niveau qui sera probablement nécessaire pour la conformité au critère d'inflation. Un réglage du régime de ciblage de l'inflation qu'applique la banque centrale pour la préparation de l'entrée dans la zone euro faciliterait la mise en œuvre des objectifs :

- La solution actuelle pour la fixation des objectifs d'inflation consiste à définir une fois par an de nouveaux objectifs d'inflation en fin d'année, ce qui veut dire que, pour la politique monétaire, la durée résiduelle jusqu'à l'objectif varie en cours d'année. *On pourrait y remédier en fixant l'objectif à l'horizon d'un certain nombre de trimestres ou en fixant un objectif à plus long terme.*
- Les autorités devraient faire en sorte que le calendrier de renouvellement des mandats des membres du Conseil monétaire évite le remplacement de plusieurs membres simultanément, afin d'atténuer le risque de changement de perspective, effectif ou perçu comme tel. Il est trop tard pour éviter ce phénomène dans le cas des quatre nouveaux membres nommés cette année – le Conseil étant passé de 9 à 13 membres – *mais il faudrait éviter une telle situation lors de futurs renouvellements.* ■

## Comment progresser dans le sens d'un assainissement budgétaire durable ?

Le maintien de la viabilité budgétaire doit être une priorité absolue. À première vue, le déficit budgétaire semble également tout à fait sur la voie des 3 % qu'exige le traité de Maastricht pour l'entrée dans la zone euro. En 2004, il était de 4.5 % du PIB, contre 6.2 % en 2003 et 8.5 % en 2002. Mais on a moins progressé dans le sens d'un assainissement budgétaire durable que ces chiffres le laissent penser. La réduction du déficit reflète en partie des mesures comptables exceptionnelles et des modifications des pratiques comptables. Si l'on élimine ces éléments, on constate que le déficit corrigé n'a baissé que de 1.1 point depuis l'entrée en fonctions du gouvernement en 2002, ce qui correspond à la moitié environ de la baisse du déficit envisagée au départ. *La réalisation des objectifs budgétaires qu'impose l'entrée dans la zone euro exigera donc des efforts considérables dans les années à venir.*

Le budget de cette année s'appuie pour beaucoup sur des opérations exceptionnelles. Le budget 2005 table sur un déficit de 3.6 %, en baisse de 0.9 point. La mesure essentielle est la mise en place d'un nouveau régime de partenariat public/privé pour la construction d'autoroutes, qui débudgétise un montant équivalent à 1.4 point de PIB, contribuant ainsi à réduire le déficit; le budget 2005, qui s'accompagne d'une augmentation des dépenses d'infrastructure privées, peut en fait être considéré comme expansionniste. *Il faudrait éviter tout dérapage par rapport à l'objectif.* La réalisation des objectifs après 2005 devra tenir compte de ce que, à partir de 2007, les ajustements relatifs aux pensions privées obligatoires ne pourront plus être incorporés au déficit constaté dans l'optique de Maastricht. Néanmoins le coût net de la réforme des pensions sera lui aussi pris partiellement en compte dans la décision du Conseil de l'UE relatif à l'abrogation du déficit excessif, à condition que le déficit se soit réduit de façon substantielle et continue et atteigne un niveau proche de la valeur de référence.

Le fait que les objectifs ne soient pas atteints et qu'on n'y voie pas clair dans les résultats du déficit nuit à la crédibilité. C'est pourquoi il faudrait changer d'attitude à l'égard de la politique budgétaire. Les autorités devraient en particulier :

- *S'appuyer sur des estimations plausibles du résultat du déficit pour l'exercice en cours lorsqu'elles élaborent le budget de l'année suivante, retenir des hypothèses prudentes pour la croissance et pour les déflateurs du PIB, et améliorer les prévisions de recettes et de dépenses. Pour que ces mesures soient efficaces, il faudrait appliquer des règles strictes pour l'utilisation des plus-values de recettes et des moins-values de dépenses.*

- *Mettre en œuvre une politique plus transparente pour ce qui est du contenu du budget, en particulier à propos des principaux facteurs pouvant modifier les recettes et les dépenses, et commenter plus ouvertement les évolutions positives et négatives en cours d'exercice.* Cela permettrait à la Banque centrale d'abrégier les détails et les commentaires sur ses prévisions budgétaires dans les rapports trimestriels sur l'inflation.
- *Résister à la tentation de tirer parti des règles comptables pour enjoliver les progrès accomplis dans la réduction du déficit global.*

En ce qui concerne les mesures concrètes qui ont été prises pour mieux maîtriser les dépenses, de nouvelles règles ont été judicieusement mises en place, notamment le gel de certaines dépenses, des conditions plus strictes pour les crédits non utilisés et des plafonds plus contraignants pour les organismes décentralisés. Ces initiatives devraient s'appuyer sur un engagement budgétaire à moyen terme plus vigoureux. *Il faudrait en particulier un engagement plus impératif à l'égard des objectifs budgétaires énoncés dans les programmes de convergence.* En outre, dans le contexte même du processus budgétaire, il convient de mettre en place un cadre à moyen terme et d'actualiser régulièrement les prévisions budgétaires à long terme. ■

## Quelles autres réformes nécessite le système de santé ?

La santé est l'un des secteurs où la maîtrise des dépenses sera de plus en plus importante. La demande de services de santé devrait fortement augmenter ces prochaines décennies, alors même que la population hongroise se montre très exigeante à l'égard du système de santé. Les dépenses publiques de santé n'atteignent pas un niveau préoccupant, mais si on n'accélère pas la modernisation du système de santé, elles pourraient fortement s'accroître, ou bien l'éventail et la qualité des services risquent de tomber à un niveau inacceptable. Le système de santé repose sur une logique acheteur/fournisseur et les réformes de cette dernière décennie sont généralement allées dans la bonne direction, mais les progrès restent lents. Toutefois, le gouvernement est en train de lancer une série d'initiatives dans le cadre du programme des Cent mesures.

Cette modernisation trop lente implique de sérieuses inefficiences dans les soins hospitaliers, l'absence de mesures empêchant un usage non économique des services hospitaliers et des dépenses excessives pour les médicaments prescrits sur ordonnance. Il faudrait s'attaquer à ces problèmes de la façon suivante :

- *Il faudrait aussi mieux répartir les ressources entre prestataires dans le cadre du système acheteur/fournisseur. Il faudrait en particulier que les plafonds de remboursement soient davantage fonction des*

besoins, afin de tenir compte des différences démographiques locales. Des pressions plus fortes doivent être exercées sur les hôpitaux pour les pousser à coopérer ou à fusionner afin d'améliorer leur rentabilité.

- Les différents hôpitaux, devraient aussi avoir plus de latitude pour gérer leurs ressources et être davantage incités à améliorer leur efficacité. La responsabilité des propriétaires et des gestionnaires à l'égard du déficit ou de l'endettement doit être accentuée et mieux refléter les obligations de service. On obtiendrait ainsi un contrôle plus strict des dépenses d'équipement et une plus grande liberté dans la gestion des ressources humaines, tout en renforçant la responsabilité financière.
- Il faudrait renforcer le filtrage exercé par les médecins généralistes pour l'accès aux spécialistes, de manière à optimiser l'utilisation des services hospitaliers. Il faudrait aussi contrôler plus efficacement cette utilisation en surveillant mieux les décisions thérapeutiques, en particulier lorsqu'il y a d'autres solutions qu'un traitement nécessitant un séjour hospitalier de longue durée. Certaines réformes financières et contractuelles ont été réalisées et d'autres sont prévues. Néanmoins, de nouvelles initiatives s'avéreront nécessaires.
- Il faudrait sensibiliser davantage les généralistes et les spécialistes au coût des médicaments qu'ils prescrivent en réformant les directives de prescription et en améliorant la surveillance des pratiques des médecins. Cela devrait favoriser la consommation de médicaments peu coûteux. Les autorités ont également besoin de maintenir leur contrat actuellement en vigueur avec les sociétés pharmaceutiques de manière à pouvoir résister aux pressions d'abolir les limites sur les subventions gouvernementales. ■

## Comment réduire le coin fiscal ?

Les pressions budgétaires font qu'il est inévitablement difficile pour les autorités de procéder à une réduction substantielle et généralisée du coin fiscal sur le travail, et la situation n'évoluera pas sans de nouvelles économies de grande ampleur sur les dépenses publiques, même si des mesures efficaces d'élargissement de l'assiette fiscale pourraient aussi, dans une certaine mesure, financer les réductions des taux d'imposition. De fait, le gouvernement a pu prendre certaines mesures d'allègement des charges qui pèsent sur les employeurs et les salariés. Il est prévu de poursuivre cette action. Ces mesures judicieuses pourraient néanmoins être améliorées :

- Il faudrait en particulier repenser la stratégie d'allègement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Pour alléger l'impôt acquitté par les

titulaires de bas revenus, les autorités recourent à des abattements qui impliquent un taux zéro à hauteur du salaire minimum et une fiscalité allégée pour une proportion importante des contribuables rémunérés au-dessus du salaire minimum. Cette solution présente un inconvénient : elle augmente fortement les taux marginaux effectifs d'imposition un peu au-dessus du salaire minimum. De plus, on peut contester le calendrier du substantiel allègement dont ont bénéficié les moyens et hauts revenus du fait de la mesure qui a ramené le nombre de tranches de trois à deux. Pour réduire l'impôt aussi bien pour les bas revenus que pour les hauts revenus, il vaudrait mieux mettre fin à l'impôt spécial à taux zéro et aux abattements spéciaux, les remplacer par un abattement universel et procéder à de plus faibles baisses de l'impôt par relèvement des tranches. Toutes ces mesures devraient être introduites en fonction de la marge de manœuvre rendue possible par les économies du côté des dépenses.

- Il faudrait réexaminer l'avantage très marqué dont bénéficient les familles qui ont des enfants. Dans le cadre du programme des Cent mesures, il est prévu d'améliorer les modalités de prestation de l'aide financière au titre des enfants. Toutefois, si les motifs sont parfaitement compréhensibles (le taux de naissances est faible), l'écart de revenu après impôt entre les ménages qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas est très élevé par comparaison internationale, et il existe peut-être des moyens plus efficaces de réaliser les objectifs de la politique familiale. ■

## De quelles réformes les prestations sociales ont-elles besoin ?

Le nombre des bénéficiaires de prestations d'invalidité a très fortement augmenté au cours des années 90 et, manifestement, le régime d'invalidité finit par assurer des prestations sociales à un cercle bien plus large que celui qui était envisagé. Ces dernières années, on s'est efforcé de limiter les entrées en durcissant l'évaluation de l'incapacité et, depuis deux ans, les nouveaux cas d'invalidité ont diminué. Les directives médicales ont été récemment modifiées, première étape vers un système prenant davantage en compte la capacité résiduelle de travail et encourageant la réadaptation. Mais étant donné que la réadaptation a donné souvent de médiocres résultats dans les autres pays, il faudrait que les autorités se montrent prudentes dans la mise en place de nouvelles mesures exigeant d'importantes ressources supplémentaires. Une solution plus efficace pourrait être de durcir encore les conditions d'accès à l'invalidité.

Malgré la modification tout à fait opportune du régime des indemnités de maladie en cas de chômage, le système ouvre de nombreuses possibilités d'abus et de nouvelles réformes sont nécessaires. Il faudrait que les prestations perçues par les personnes confrontées au

*chômage durant un congé de maladie soient alignées sur l'allocation chômage. Il faudrait en outre limiter l'octroi de la prolongation discrétionnaire de trois mois des indemnités de maladie en faveur des personnes confrontées au chômage et abrégé encore le délai normal de prolongation des indemnités de maladie perçues par un chômeur.*

De nombreux travailleurs quittent en fait le marché du travail pour bénéficier de prestations d'invalidité, ou, de moins en moins, d'indemnités de maladie, parce que ces régimes sont plus rémunérateurs que l'allocation chômage (plafonnée à un niveau assez bas). *Pour conserver une partie de l'avantage qu'offre le montant actuel de cette allocation, tout en évitant le recours aux autres régimes, une solution consisterait à fixer au départ l'allocation de chômage à un niveau relativement élevé, qui serait ensuite dégressif. Les contacts avec les services de l'emploi doivent aussi être intensifiés.* Des initiatives ont été prises récemment dans le cadre du programme des Cent mesures. On pourrait aussi imposer des conditions plus strictes pour la recherche d'un emploi. Le dispositif d'activation qui a été mis en place en 2003 et qui comporte des conditions très rigoureuses de recherche d'emploi n'a donné jusqu'à présent que des résultats décevants; or, une comparaison internationale montre que le modèle de « l'obligation mutuelle », lorsqu'il impose la recherche active d'un emploi en contrepartie de services efficaces de placement, constitue un cadre qui fonctionne bien; il faut donc continuer d'améliorer sa mise en œuvre en Hongrie.

Du fait de l'existence d'un régime de préretraite, la plupart des travailleurs prennent leur retraite au moins deux ans avant l'âge normal, c'est-à-dire un peu avant 60 ans pour les hommes et (actuellement) un peu avant 57 ans pour les femmes. Cet âge relativement faible de départ à la retraite se justifie en partie par une plus faible espérance de vie, mais il faudra le relever avec l'allongement de l'espérance de vie. Des réformes salutaires sont déjà en cours ou en préparation (notamment en ce qui concerne l'âge normal de la retraite pour les femmes, qui doit être porté à 62 ans), mais d'autres mesures pourraient être envisagées. *On pourrait améliorer en particulier le système en mettant fin à la pension de retraite anticipée et en reformulant les ajustements de la pension minorée de retraite anticipée.* ■

### **Que peut-on faire pour faciliter la mobilité des travailleurs ?**

En ce qui concerne les infrastructures de transport, les autorités se préoccupent surtout, à juste titre, de la construction d'autoroutes. Mais les progrès sont très minces dans les transports urbains, ce qui limite les possibilités de déplacement quotidien. On peut en fait se demander si la structure actuelle de la politique des transports est à même de déboucher sur des progrès suffisants dans les transports urbains. *Il faudrait que les*

*autorités envisagent d'autres structures articulant mieux les volets responsabilité, administration et financement.* La mobilité interrégionale est entravée par le taux élevé de propriété du logement et, également, par les différences régionales du point de vue du pouvoir d'achat du salaire minimum et des prestations sociales. Néanmoins, les possibilités d'action dans ces domaines paraissent restreintes. Vouloir freiner l'accès à la propriété créerait en soi des distorsions et les autorités hongroises font valoir que moduler le salaire minimum et les prestations sociales en fonction de la région pour tenir compte des différences locales de prix serait une mesure trop difficile à administrer. *Néanmoins, les autorités devraient examiner s'il existe des obstacles au développement de marchés locaux à bas coût dans les régions en forte croissance.* ■

### **La politique de l'innovation : comment assurer un suivi des réformes récentes ?**

Soucieux de renforcer l'innovation, le gouvernement a mis en place une nouvelle structure décisionnelle à laquelle participent des responsables politiques de haut niveau et qui s'efforce à juste titre d'encourager les innovations commercialement viables. En ce qui concerne les mesures mises en œuvre, les aides à la R-D sont financées par un nouveau prélèvement spécial sur les entreprises, et les subventions en faveur de la recherche appliquée prennent davantage en compte les secteurs à fortes potentialités commerciales. Par ailleurs, on privilégie certaines disciplines de la recherche scientifique. Enfin, les allègements d'impôt pour les dépenses de R-D ont été majorés et la réglementation a été modifiée pour que les universités puissent procéder plus facilement à des opérations d'essaimage.

Certes, les mesures ciblées ont un rôle à jouer, mais un solide environnement général est le préalable au décollage de l'innovation en Hongrie. Cet élément devrait être déterminant dans la réflexion d'ensemble sur la politique de l'innovation. L'existence d'un secteur très étoffé de petites et moyennes entreprises signifie qu'en Hongrie l'élaboration de nouveaux produits et de nouveaux procédés dans des conditions informelles est un volet essentiel de l'innovation au sens large. De plus, de bonnes conditions cadres sont également importantes pour que le savoir-faire intégré dans les biens d'équipement importés et dans les techniques étrangères permette à la Hongrie de se positionner plus haut dans la chaîne de valeur ajoutée grâce à l'innovation importée. Pour ce qui est des conditions cadres concernant les TIC, une initiative décisive a été prise l'an dernier pour renforcer la concurrence entre les opérateurs (loi de 2004 sur les télécommunications), mais il est trop tôt pour dresser un bilan. Néanmoins, les informations sur les prix, qui témoignent de tarifs téléphoniques relativement élevés, donnent à penser *qu'il faut surveiller de près le marché, et en particulier l'opérateur dominant.*

Après les récentes modifications apportées aux incitations financières à la R-D au moyen d'allègements d'impôt et d'aides, il faudrait que les autorités hongroises entreprennent une évaluation critique et gardent à l'esprit les considérations suivantes:

- L'allègement d'impôt pour la R-D est déjà élevé par rapport aux autres pays et, sachant que les analyses consacrées à l'impact des allègements fiscaux sont souvent plutôt négatives dans leurs conclusions, on peut penser que ces incitations sont trop fortes et créent de substantielles pertes d'efficacité.
- Il importe que les autorités, qui dépensent de plus en plus pour les subventions, s'efforcent comme il est prévu d'améliorer le suivi des différents programmes. Il faudrait aussi qu'elles prennent en compte les éventuels effets de retombée dans les autres secteurs lorsqu'elles choisissent les activités à aider. Il faudrait mettre fin aux programmes qui ne donnent pas de résultats.
- L'évaluation du mécanisme de Fonds d'innovation devrait viser d'abord à déterminer si la possibilité offerte aux entreprises de réduire leur prélèvement pour l'innovation en accroissant leurs activités de R-D a réellement contribué à étendre l'innovation dans le secteur privé.

L'une des principales mesures qui ont été mises en place pour intensifier la recherche publique à vocation commerciale est l'allègement de la réglementation concernant les opérations d'essaimage des universités et le détachement de chercheurs dans le secteur privé. Mais il faut aller plus loin dans les réformes, notamment dans le cas de l'Académie hongroise des sciences (AHS). Pour la réforme de l'AHS, on pourrait intensifier la collaboration avec les entreprises pour l'évaluation des activités de recherche de l'AHS et pour resserrer le lien entre les résultats et les crédits budgétaires. On pourrait aussi développer la rémunération aux résultats pour les chercheurs de l'AHS et abandonner l'emploi à vie. ■

## Comment accroître la capacité d'innovation grâce à l'enseignement ?

Il faut se féliciter de la création de diplômes plus courts et davantage axés sur l'emploi, ainsi que de plusieurs autres mesures inscrites dans une loi récente sur l'éducation, qui renforcent la réactivité de l'enseignement supérieur. Toutefois, il faut aller plus loin dans ce domaine pour accroître à long terme les possibilités d'innovation. En dépit des réformes récentes, certaines critiques persistent à l'égard de la réactivité de l'offre de cours supérieurs face à l'évolution de la demande sur le marché du travail. Du point de vue de l'innovation, ces faiblesses risquent d'entraver tout décollage des industries fondées sur la recherche faute de diplômés dûment qualifiés. Les nouvelles actions de réforme devraient porter sur les aspects suivants :

- Le gouvernement devrait essayer de nouveau d'instaurer plus de concertation entre l'enseignement supérieur et les entreprises sur le contenu et l'éventail des cours.
- Il faut que l'enseignement supérieur soit davantage incité à abandonner rapidement les disciplines où l'offre est excédentaire. Le gouvernement devrait envisager à cet égard d'utiliser davantage les incitations financières dans l'enseignement supérieur pour modifier la répartition des ressources éducatives.
- Dans l'enseignement professionnel, une plus grande réactivité de l'offre face à l'évolution des besoins du marché du travail s'avère également indispensable. En particulier, il faut développer les stages, la concertation et la coopération avec le secteur des entreprises.

Dans le domaine de l'enseignement obligatoire, les autorités hongroises ont pris récemment de salutaires initiatives pour améliorer la qualité, notamment en mettant en place des indicateurs de performance des élèves et des établissements scolaires, et pour développer l'enseignement de l'informatique et des langues. Il faudrait cependant dresser le bilan de la séparation actuelle des élèves du secondaire en filières professionnelles et générales. Ce système conduit en général à une mauvaise répartition des élèves et a de toute manière perdu de son utilité au regard des qualifications nécessaires sur un marché du travail moderne. De plus, si l'on considère les enseignants, il faudrait une meilleure adéquation entre la formation, la structure des rémunérations, l'avancement professionnel et les besoins des établissements scolaires. Une protection excessive de l'emploi nuit à la motivation. En outre, elle limite les possibilités de réduire les effectifs enseignants pour faire face à la baisse du nombre des élèves et pour rajeunir la profession par une entrée plus massive de nouveaux diplômés. Les structures de rémunération demandent aussi à être réformées : bien que les enseignants, comme les autres fonctionnaires, aient obtenu de fortes hausses de salaire ces deux dernières années, l'ancienneté joue un trop grand rôle dans leur rémunération et les composantes liées aux résultats demeurent faibles. Par ailleurs, les hausses récentes des rémunérations n'ont vraisemblablement pas freiné la pratique répandue du deuxième emploi, sans doute préjudiciable à l'amélioration des qualifications des enseignants. ■

## Pour plus d'informations

Des informations supplémentaires concernant cette Étude peuvent être obtenues auprès de :  
Philip Hemmings, Tél. : (33-1) 45 24 76 69  
(Email : philip.hemmings@oecd.org)  
Alessandro Goglio, Tél. : (33-1) 45 24 75 71  
(Email : alessandro.goglio@oecd.org) ■

## Références

- **Études économiques** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : [www.ocdelibrairie.org](http://www.ocdelibrairie.org).



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : [www.oecd.org/eco](http://www.oecd.org/eco).
- **Perspectives économiques n° 77**, juin 2005. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/Economic\\_Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications  
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**  
[www.ocdelibrairie.org](http://www.ocdelibrairie.org)

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,  
Direction des relations publiques et de la Communication.  
Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## Où nous contacter ?

**ALLEMAGNE**

Centre de l'OCDE  
de BERLIN  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail :  
berlin.contact@oecd.org  
Internet :  
[www.oecd.org/deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

**ÉTATS-UNIS**

Centre de l'OCDE  
de WASHINGTON  
2001 L Street N.W.,  
Suite 650  
WASHINGTON D.C. 20036-4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail :  
washington.contact@oecd.org  
Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

**FRANCE**

Siège de l'OCDE de PARIS  
2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

**JAPON**

Centre de l'OCDE de TOKYO  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

**MEXIQUE**

Centre de l'OCDE  
du MEXIQUE  
Av. Presidente Mazaryk 526,  
Colonia: Polanco,  
C.P. 11560  
MEXICO D.F.  
Tél. : (00.52.55) 9138 6233  
Fax : (00.52.55) 5280 0480  
E-mail :  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.ocdemexico.org.mx](http://www.ocdemexico.org.mx)

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

[www.oecd.org/publications/Pol\\_brief/index-fr.htm](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm)