



Etude CNFPT - EUROPA
Les fonctions publiques locales en Europe

- Hongrie -

Nadine POULET - Isabella BARATI-STEK
- Richard SZTANCSIK

HONGRIE

Sommaire

I – Système politique et administratif

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques.

- Données géographiques (superficie, habitants, densité)
- Données économiques (PIB, autres, financement)
- Données politiques (*régime, pluripartisme*)
- Données institutionnelles (unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui générés)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

I-1.2. Compétences étatiques.

- Types d'activités (régaliennes, commerciales, sociales, économiques...)
- Secteur monopolistique. (*activités*)
- Secteur concurrentiel, initiatives privées. (*activités*)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

I-2. Structures territoriales

I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales.

- Données géographiques (nombre, taille, superficie, habitants, densité)
- Données économiques et politiques (PIB, sources de financement, autres, autonomie)
- Données institutionnelles (organisation, structures, contrôle de l'Etat)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

I-2.2. Compétences territoriales.

- Nature des compétences.
- Domaine des compétences.
- Gestion des compétences (directes, indirectes - délégation contractuelle)
- Finances locales
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

II. Système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1. Caractéristiques générales du ou des système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1.1. Système de carrière ou d'emploi (statut ou droit commun du travail – textes principaux).

II-1.2. Effectifs des agents publics (nationaux et/ou locaux) : (nombre, âge, répartition hommes femmes, évolution de l'offre d'emploi, départ à la retraite, répartition des agents par type d'emploi).

II-1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale.

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

II-2.1. Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux) rencontrés.

II-2.2. Recrutement et formation.

II-2.3. Avancement et promotion.

II-2.4. Rémunération.

II-2.5. Droits et obligations (éventuellement, précisez l'existence et le contenu du droit syndical reconnu aux agents locaux).

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles.

III. Système de protection sociale des agents publics locaux en Bulgarie.

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

III-1.1. Principes généraux de base et organisation.

III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun.

III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique).

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1 Maladie.

III-2.2 Maternité et charges de famille.

III-2.3 Risques professionnels.

III-2.4 Vieillesse.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

I – Système politique et administratif

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques

- Données géographiques

Superficie : 93 030 km²

Population : 10,1 millions d'habitants . La Hongrie a une population déclinante : elle a enregistré une baisse de 500 000 personnes entre 1980 et 2002 . Les minorités représentent 8 % de la population : 500 000 Tsiganes ou Roms , 200 000 Allemands , 110 000 Slovaques , 80 000 Croates , 25 000 Roumains , ...

Densité : 109 habitants au km²

Taux d'urbanisation : 65 %

Capitale : Budapest (2 millions d'habitants , soit 17 % de la population)

- Données économiques

PIB / habitants : 11 900 euros (la moyenne au sein de l'Europe des 15 est de 23 180)

PNB : 10 701,9 euros

Population active : 4,12 millions

Taux de chômage : 5,8 % , soit 239 000 personnes

Inflation : 5,3 % en 2002 (la moyenne au sein de l'Europe des 15 est de 2,3 %)

Taux de croissance : 3,3 % en 2002 , la moyenne étant de 1,5 au sein de l'Europe des 15

Dette extérieure / PNB : 32,4 milliards d'euros , soit 54,1 %

- Données politiques

La Hongrie est un Etat unitaire décentralisé. La Constitution, adoptée en 1949 a, depuis 1989, été largement amendée et refondue. Elle définit la Hongrie comme « un Etat constitutionnel indépendant et démocratique ».

Elle est une république constitutionnelle parlementaire depuis le 23 octobre 1989 , date de la proclamation de la IV république de Hongrie , qui a succédé au régime communiste en place depuis 1948 .

- **données institutionnelles**

Les institutions nationales sont les suivantes :

Le pouvoir exécutif se compose du chef d'Etat et du gouvernement dirigé par le premier ministre. Le chef d'Etat est le président de la république, élu pour cinq ans par les membres du parlement. Son mandat n'est renouvelable qu'une fois. Le gouvernement comprend le premier ministre et les ministres. Le premier ministre, chef du gouvernement, est élu par le parlement, sur son programme gouvernemental, à la majorité des votes, sur proposition du président de la république. Les ministres et secrétaires d'Etat sont nommés et révoqués par le président de la république, sur proposition du premier ministre. *Une cour constitutionnelle a été instituée, comme dans l'ensemble des pays de l'Europe centrale et orientale, pour garantir l'Etat de droit et assurer le respect des droits et libertés.*

Le parlement est monocaméral : l'Assemblée nationale comprend 386 membres élus pour 4 ans au suffrage universel direct, 176 au scrutin uninominal majoritaire dans 176 circonscriptions, 120 sur des listes régionales, 90 sur des listes nationales.

La Hongrie compte également un certain nombre d'organismes centraux parmi lesquels de nombreux offices centraux chargés d'effectuer des missions spécifiques dans un domaine déterminé. Leurs activités sont contrôlées par un membre du gouvernement. Les plus importants sont l'office central de la statistique, l'office national des brevets, l'office national de l'énergie nucléaire, l'office national des normes, l'office national de surveillance des activités bancaires, etc.

Le pouvoir central a également des représentants au niveau local. Les principales autorités déconcentrées sont les bureaux d'administration publique (BAP). Les directeurs des BAP sont nommés et supervisés par le ministre de l'intérieur. Ils coordonnent les activités des autres administrations d'Etat déconcentrées, ils contrôlent la légalité des activités des collectivités locales et leur apportent une aide technique dans certains domaines.

- ***Organisation et évolution, grandes réformes actuelles***

Depuis 1990, les élections qui se sont déroulées tous les quatre ans au suffrage universel direct, ont entraîné une alternance entre la droite et la gauche (4 alternances).

Depuis 1989, la Hongrie a mené une politique continue de réformes structurelles qui porte ses fruits. Elle apparaît comme le pays le mieux préparé à l'adhésion européenne.

I-1-2 Les compétences étatiques

- Types d'activités

La répartition des compétences obéit au schéma du régime parlementaire. La mission du chef de l'Etat s'apparente à celle d'un arbitre : il représente l'unité de la nation, il veille au bon fonctionnement démocratique de l'Etat. Il est le commandant en chef des forces armées. Il promulgue les lois, possède un droit de veto législatif. Il est le garant de la constitutionnalité des lois. Il propose le premier ministre au parlement. La plupart de ses actes sont soumis au contreseing gouvernemental. Le premier ministre est l'organe central de décision, il détermine et applique la politique nationale.

Le parlement détient des pouvoirs importants : l'assemblée nationale élit le président de la république, le premier ministre, les juges de la cour constitutionnelle, le président de la cour suprême. Elle exerce le pouvoir législatif et assure le contrôle du gouvernement : questions orales, interpellations, commissions parlementaires, motion de censure constructive.

- *Secteur monopolistique*

Actuellement , en 2004 , la part de la propriété de l'Etat se situe aux alentours de 20% , ce qui correspond à peu près à la situation existante dans les pays européens .

Le nombre de sociétés étatiques ou mixtes est de 218 , 135 en participation majoritaire et 83 en participation minoritaire . Parmi ces sociétés , les plus importantes sont les entreprises énergétiques , les sociétés poursuivant une activité dans l'infrastructure , les entreprises agricoles et forestières , ainsi que les établissements de crédit . Conformément à la loi sur la privatisation , 92 sociétés resteront publiques à long terme .

- *Secteur concurrentiel, initiatives privées.*

En 1990 , le secteur privé représentait seulement 10% du PIB , en 1995 , il était passé à 65% , aujourd'hui , en 2004 , il est de l'ordre de 80% . Ceci est la conséquence d'une importante opération de privatisation .

Contrairement à ce qui s'est passé dans la plupart des autres Etats de l'Est dans le processus de privatisation , la Hongrie a procédé à des transactions soumises aux lois du marché , donc à la vente publique ou de gré à gré des actifs .L'agence chargée de la privatisation (APVR) a le droit de vendre des actions ou des parts de société par la voie du marché des capitaux , par l'intermédiaire des sociétés ou fonds d'investissements , par le processus simplifié , dans le cadre d'un appel d'offres ouvert ou de gré à gré , vente aux enchères , placement privé , vente à la bourse , et , dans des cas exceptionnels , sans mise en concurrence .

L'année 1995 a été marquée par les grosses opérations concernant le secteur de l'énergie et de la télécommunication . En 1996 et 1997 , l'Agence de privatisation a lancé des appels d'offres à la vente des parts majoritaires des sociétés industrielles et poursuivait la privatisation des banques commerciales .

La Hongrie maintient aujourd'hui sa position en tête des pays d'accueil des capitaux étrangers dans les pays d'Europe centrale et orientale en absorbant un tiers des investissements réalisés entre 1990 et 1998 , portant ainsi les capitaux investis dans le pays à 20 milliards de dollars .

- **Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.**

Influence de l'U.E. en matière de renforcement des capacités administratives et de l'organisation territoriales en vue de la gestion des fonds structurels (état de la régionalisation, correspondance/NUTS)

Site : Commission Européenne – Elargissement
http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_fr.html

Le rapport 1998 d'évaluation de la Commission relatif aux progrès accomplis par la Hongrie sur la voie de l'élargissement signalait que le Parlement hongrois avait adopté en mars 1998 un document intitulé « Concept national du développement régional » définissant les objectifs à long terme de la politique régionale hongroise et devant servir de base aux plans de développement national. Dans cette perspective des conseils pour le développement ont été créés dans les régions et les comtés ainsi qu'un centre national pour le développement régional chargé de la coordination, de la promotion, du contrôle et du soutien technique aux conseils pour le développement dans les régions et les comtés. Le rapport soulignait en revanche une pénurie de ressources humaines et financières à tous les niveaux expliquant en partie l'absence de progrès dans l'élaboration des plans de développement national. Par ailleurs le rapport 1998 soulignait la nécessité de renforcer les procédures de contrôle

Selon le rapport 1999 bien que la Hongrie soit déjà bien préparée à la mise en oeuvre des fonds structurels, elle n'avait guère progressé, à cette époque en ce qui concerne la concrétisation des objectifs de la politique régionale. Ainsi, en 1996, le PIB moyen par habitant de la Hongrie équivalait à 47% de la moyenne de l'Union européenne. Les PIB régionaux par habitant variaient de 70% de la moyenne de l'Union européenne dans le centre de la Hongrie à 33% de cette moyenne dans le nord du pays.

Une partie du rapport est également consacrée à la loi sur le développement régional et l'aménagement du territoire qui précise les objectifs, le rôle, la structure institutionnelle et les instruments financiers d'une politique régionale fondée sur la coopération entre les comtés au sein de conseils de développement régional. Sept régions statistiques équivalant au niveau Nuts 2 ont été créées en 1998 à des fins de planification, dirigées par des conseils de développement régional.

Aucune loi ne réglementant leur création, cinq conseils étaient alors actuellement en place. Ils sont responsables de l'élaboration des programmes de développement régional et de l'évaluation des plans de développement des comtés. La Hongrie est divisée en 20 comtés, similaires aux régions définies conformément à la méthode de l'Union européenne (Nuts 3), qui sont dirigés par des conseils de développement directement élus. Ces conseils adoptent les programmes de développement des comtés dans lesquels s'inscrivent les mesures d'aide régionales.

Le rapport 2000 relève l'absence de progrès en matière d'organisation territoriale, bien que la Hongrie ait adapté son cadre juridique en vue de la mise en oeuvre des futurs fonds structurels. La loi sur le développement régional et l'aménagement du territoire a été modifiée en octobre 1999 afin de confirmer la création des sept conseils régionaux de développement au niveau NUTS 2 et définir leur rôle en matière de programmation et de mise en oeuvre des programmes de développement régional. Les agences régionales pour le développement, organes de mise en oeuvre dépendant des conseils, ont été renforcées (recrutement et formation du personnel).

Le gouvernement Hongrois a adopté un plan préliminaire de développement national en avril 2000, constituant la première tentative d'élaboration d'un plan de développement national complet et détaillé conforme aux principes des fonds structurels. Ce plan recensait trois régions cibles (équivalent au niveau NUTS II) qui ont bénéficiées d'une contribution du programme Phare ainsi que de financements locaux et nationaux afin de développer les capacités nécessaires pour mettre en oeuvre des programmes intégrés de développement régional et préparer la participation de la Hongrie aux fonds structurels. Les trois régions cibles sont la Hongrie du nord, la Grande plaine du nord et la Grande plaine du sud.

Enfin, le rapport 2003 (aucun progrès n'est signalé antérieurement) relève qu'en ce qui concerne l'organisation territoriale, la Hongrie a confirmé à EUROSTAT en janvier 2002 la classification provisoire NUTS qui fait de l'ensemble de ce pays une seule unité au niveau I, composée de sept régions au niveau II. Cette classification NUTS provisoire a été retenue en accord avec la Commission.

I-2. Structures territoriales

I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales.

- Données géographiques

La Hongrie est un Etat décentralisé : un processus de décentralisation a été initié en 1990 avec le rétablissement de l'autonomie locale et l'organisation des premières élections municipales.

Les structures locales reposent sur deux niveaux d'administration décentralisée : les communes et les départements.

Il y a 3 254 communes ou municipalités (község) et 19 départements (magye), plus Budapest, qui a un statut spécial. La taille moyenne des communes est de 2 700 habitants, hors Budapest. Les municipalités sont de quatre types : les villages, les villes, les grandes villes et la capitale, Budapest, divisée en 23 arrondissements et dotée d'un statut particulier. Il existe des structures intercommunales (environ 200 associations de communes).

- Données économiques et politiques

Dépenses locales / PIB : 12 %

Dépenses locales / dépenses publiques totales : 23 %

Dépenses d'investissement / dépenses locales totales : 18 %

Depuis quinze ans , la Hongrie a expérimenté diverses modalités de décentralisation avant d'atteindre un certain équilibre en 1996 . En 1985 , une ébauche de décentralisation s'était faite au profit des dix-neuf comitats (ou départements) composant le pays et au détriment des communes . En 1990 , les comitats ont été , à leur tour , dépouillés au profit de communes qui ont acquis plus de compétences qu'elles ne peuvent en exercer faute de disposer des ressources nécessaires . De nombreuses communes sont d'ailleurs sérieusement endettées . En 1990 , la loi est également revenue sur les fusions forcées et le nombre des communes est passé à plus de 3 000 . En 1996 , la Hongrie s'est dotée d'une loi sur l'aménagement du territoire et le développement régional . Cette loi crée des conseils de comitat pour le développement régional . En 1998 , ce sont sept régions statistiques qui ont été créées , futurs réceptacles des fonds européens . Ces régions statistiques seront dirigées par des conseils de développement régional où l'Etat conservera une place significative .

- Données institutionnelles

Il existe aujourd'hui deux niveaux d'administration décentralisée : la commune et le département .

⇒ les communes

Elles sont administrées par un organe délibérant et un organe exécutif.

L'organe délibérant, le conseil municipal, est élu au suffrage universel direct pour une durée de quatre ans. Les conseillers sont élus à la représentation proportionnelle dans les communes de moins de 10 000 habitants, et au vote double (la moitié au scrutin uninominal, l'autre moitié au scrutin de liste) pour les autres.

Le maire, organe exécutif, est élu au suffrage universel direct pour la même durée dans les communes de moins de 10 000 habitants, et par le conseil municipal dans les autres. Secondé par un secrétaire général appelé « notaire », il met en œuvre les décisions du conseil et dirige le bureau du maire. Il est nommé par le conseil municipal pour une durée indéterminée, et il est le représentant de l'Etat dans la commune.

⇒ **les départements**

Ils sont administrés par un conseil du département et un président.

L'organe délibérant, le conseil du département, est élu au suffrage universel direct pour une durée de quatre ans, et comprend au minimum 50 membres (*à hauteur d'un membre pour 10 000 habitants*) . Il élit en son sein un président, exécutif du département.

Toute ville dont la population est supérieure à 50 000 habitants peut être déclarée ville à statut départemental par l'assemblée nationale. Il y a 22 villes ayant un tel statut. Elles cumulent à la fois les compétences d'une commune et d'un département, et peuvent créer des arrondissements.

⇒ **Budapest**

La capitale bénéficie d'un statut particulier. Elle est organisée en deux niveaux : la mairie et les 23 arrondissements, tous les deux fonctionnant sur le modèle communal.

Le conseil général, organe délibérant, est composé de 88 députés, dont 2/3 sont élus par les conseils municipaux de chaque arrondissement ; les autres sont élus au suffrage direct par les électeurs de la capitale pour quatre ans. Le pouvoir exécutif appartient au maire général (fopolgarmester), élu au suffrage universel direct pour la même durée.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

L'une des réformes essentielles en cours concerne la régionalisation .

La loi sur le développement et la planification régionale de 1996 , amendée en 1999 , a ouvert la voie à la création de sept régions statistiques , définies en 1999 .

La transformation des régions en collectivités locales élues au suffrage universel direct est à l'étude .

I-2.2. Compétences territoriales

- Nature des compétences.

La définition des compétences obligatoires et facultatives n'est pas clairement définie par la loi. Les collectivités considèrent comme dépenses obligatoires les dépenses pour lesquelles elles reçoivent des dotations normatives.

- *Domaine des compétences*

Les compétences des communes sont les suivantes : état-civil (le secrétaire général de la commune fait fonction d'officier d'état civil), maintien de l'ordre public, urbanisme, eau, assainissement, déchets ménagers, *lutte anti-incendie* , développement économique (ces deux dernières compétences sont souvent exercées par des structures intercommunales), transports urbains, voirie, espaces verts, santé, services sociaux, *crèches* , *maisons de retraite* ,*aides aux chômeurs* , éducation : les communes ont en charge les écoles maternelles et primaires, sport et loisirs, etc.

Les départements ont en charge : la santé (gestion des services supra-communaux dans les domaines de la santé publique, médecine générale et hôpitaux), éducation (éducation spécialisée), développement économique, etc.

- Gestion des compétences

Pas d'information à ce sujet pour le moment.

- Finances locales

HONGRIE	
Dépenses	
Dépenses publiques locales (Millions d'€)	9593,92
Dépenses publiques locales/PIB (%)	13,10
Dépenses publiques locales/dépenses publiques totales (%)	26,31
Investissement	
Investissement public local (Md€)	1464,72
Investissement public local/PIB (%)	2
Investissement public local/investissement public total (%)	58,82
Investissement public local/dépenses publiques locales (%)	15,26
Fiscalité	
Recettes fiscales locales (Md€)	3222,38
Recettes fiscales locales/PIB (%)	4,4
Recettes fiscales locales/recettes fiscales totales (%)	16,66

Dette	
Dette publique locale (Md€)	
Dette publique locale/PIB (%)	
Dette publique locale/dette publique totale	

- les dépenses

L' éducation est le principal poste de dépenses des collectivités locales hongroises (23% des dépenses totales), suivi de la santé (15%), du logement (13,5%), des services publics généraux (12,5%), et des services sociaux (12%).

- les recettes

Elles sont de quatre ordres :

- **Les recettes fiscales propres**

Elles représentent 14 % des recettes locales en 2001.

Les collectivités bénéficient d'une capacité fiscale propre, garantie par une loi de 1990 (loi 65/1990 sur les collectivités locales). Toutefois, l'Etat fixe l'assiette et les taux plafonds des impôts, ce qui limite la marge de décision locale. Les collectivités ne peuvent pas introduire de nouveaux impôts, mais, dans certains cas, elles peuvent procéder à des substitutions. Les départements n'ont pas de prérogatives fiscales directes. Ils reçoivent une partie de l'impôt sur le revenu des personnes physiques prélevé par l'Etat ainsi que des droits de timbre fiscaux sur certaines procédures ou certains actes.

Les communes lèvent cinq types de taxes dont elles ont la jouissance exclusive, qui représentent 34% des recettes locales totales : la taxe sur les bâtiments, la taxe sur les terrains, la taxe sur les personnes privées (équivalent de la taxe d'habitation), la taxe sur les activités des entreprises et la taxe touristique.

- **les recettes fiscales partagées**

Elles représentent 16 % des recettes locales en 2001 .

Elles se composent de quatre taxes qui représentent 14,5 % des recettes locales totales : l'impôt sur le revenu des personnes physiques (40% sont attribués aux communes ; il constitue 13% des recettes

locales totales), la taxe sur les véhicules (l'Etat rétrocède 50 % de la taxe payable dans la tranche de base), les cessions d'actifs (les communes perçoivent la moitié du produit de la privatisation d'une entreprise nationale située sur leur territoire, vendue par l'Agence nationale de la privatisation), et la taxe sur l'environnement.

- les transferts d'état

Ils représentent 44 % des recettes locales totales en 2001 , et comprennent les dotations de fonctionnement et les dotations d'investissement.

Les dotations de fonctionnement sont diverses ; elles se composent :

Des dotations normatives : ce sont des dotations globales qui ont pour objet de fournir une base de ressources régulières aux collectivités locales. Elles sont allouées en fonction de critères précis, fondés sur le type de dépenses engagées par les communes dans leurs domaines de compétences et sur des données démographiques

Des dotations affectées : elles concernent principalement le logement, le traitement des eaux usées, la jeunesse, la santé publique...

Des dotations pour les collectivités en difficulté

Les autres dotations : pour le théâtre, le dispositif de lutte contre l'incendie, pour les minorités ethniques, etc.

Les dotations d'investissement sont également composites. Elles comprennent les dotations affectées : les collectivités déposent chaque année leurs demandes de dotation affectées auprès de l'Etat, et c'est le ministre de l'intérieur qui définit ensuite le montant à attribuer. Les dotations d'investissement globales sont allouées aux collectivités après décision du parlement. Les dotations pour ajustement du niveau des équipements collectifs sont accordées pour les collectivités économiquement défavorisées, et sont destinées à la mise à niveau des services et des infrastructures publiques ;

- l'emprunt local

Le recours au crédit est autorisé. Il existe des limites cependant : le flux d'emprunt est limité à 70% des recettes propres et diminuées de l'annuité de la dette.

II. Système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1. Caractéristiques générales du ou des système(s) de fonction(s) publique(s)

La loi la plus importante, la loi n°XXIII de 1992 sur le statut des fonctionnaires a pour objectif d'instaurer une fonction publique neutre et impartiale, dotée de compétences professionnelles modernes. Elle s'applique aux fonctionnaires des organes centraux et locaux.

Sauf exception, les fonctionnaires sont nommés à titre permanent.

La loi crée un système de carrière comportant des grades liés aux qualifications individuelles et à l'ancienneté dans le service.

Elle définit leur relation de travail, la rémunération, les conditions de travail, l'avancement et la mobilité, les relations disciplinaires et celles applicables en cas de litige.

Des dispositions spéciales sont applicables aux dirigeants en matière de recrutement, nomination, licenciement, rémunération et congés. Le statut juridique des effectifs de l'armée est régi par la loi LXIII de 1996. Le personnel judiciaire est soumis au statut spécial des lois LXVII et LXVIII de 1997. Les membres du gouvernement et les secrétaires d'Etat obéissent à la loi LXXIIX de 1997.

Les agents qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi de 1992 sur les employés publics sont soumis au code du travail.

II-1.2. Effectifs des agents publics

Effectifs : il y a aujourd'hui , en février 2004 , 813 300 agents publics en Hongrie : 310 000 appartiennent aux administrations publiques générales et à la défense , 240 200 à l'éducation , 202 900 à la santé et aux services sociaux .

II-1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale

Un forum de rapprochement des intérêts des fonctionnaires (KEF), qui agit avec la participation du gouvernement, des associations d'intérêts des collectivités nationales et de la cellule de négociation des organismes de défense des intérêts d'employés, est chargé d'élaborer des conventions et de régler par voie de négociation les litiges entre organismes administratifs et fonctionnaires.

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

II-2.1. Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux) rencontrés

Sous le système communiste, les fonctionnaires ne disposaient pas d'un statut juridique particulier : ils avaient les mêmes droits et obligations que les autres salariés et il n'existait pas de critère particulier pour devenir fonctionnaire.

Aujourd'hui, il y a deux employeurs publics : l'Etat et les collectivités locales.

Les ministères définissent leurs besoins en recrutement et les rémunérations des agents. Ils choisissent leur personnel en toute indépendance, ils décident des nominations et des révocations. Dans certains cas prévus par la loi, les nominations s'effectuent après mise en concurrence ouverte. L'appel à candidature et les postes vacants sont publiés au JO du ministère de l'intérieur, principe issu du système d'emploi.

La loi de 1992 habilite les collectivités à prendre, par décret, des dispositions plus favorables, notamment en ce qui concerne les conditions d'accomplissement du travail et les horaires de travail. Elles peuvent aussi modifier les barèmes de traitement si elles disposent de moyens financiers suffisants.

Les agents sont classés en quatre catégories selon leur ancienneté et leur niveau de formation : les titulaires d'un diplôme universitaire ou d'études supérieures appartiennent à la première catégorie, les titulaires d'un baccalauréat appartiennent à la deuxième catégorie, le personnel du secrétariat et les techniciens constituent les deux autres catégories.

II-2.2. Recrutement et formation

Le gouvernement fixe par décret les conditions d'accès aux différentes fonctions. Le recrutement est assuré par le secrétaire général, habituellement sans concours, sauf pour le poste de secrétaire général, qui fait l'objet de concours et publication de vacance. La vacance de l'emploi peut néanmoins être annoncée dans la presse.

II-2.3. Avancement et promotion

Il n'y a pas d'obstacle juridique à la mobilité du personnel entre les différentes collectivités locales.

L'avancement peut être de grade ou d'échelon. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et du mérite professionnel. Pour l'avancement de grade, le fonctionnaire doit :

- avoir été jugé apte
- avoir réussi l'examen prévu par la loi
- satisfaire aux conditions établies par son chef

II-2.4. Rémunération

Les fonctionnaires ont droit à une rémunération comprenant le traitement principal, calculé en fonction de l'affectation du fonctionnaire, le traitement supplémentaire pour certains fonctionnaires (ceux employés par l'administration centrale et les offices du président de la république, de l'assemblée nationale, de la cour constitutionnelle, de la cour des comptes, du premier ministre, etc).

Chaque année, le parlement fixe le taux de base de traitement à partir duquel sont calculés les traitements des fonctionnaires en tenant compte des avis des partenaires sociaux de la fonction publique. Le taux de base de traitement ne peut être inférieur à celui de l'année précédente.

II-2.5. Droits et obligations (éventuellement, précisez l'existence et le contenu du droit syndical reconnu aux agents locaux)

Le droit d'appartenir à des organisations syndicales et le droit de grève leur sont reconnus. Les dirigeants des syndicats de fonctionnaires jouissent d'une protection juridique plus grande que les autres membres des syndicats.

Les syndicats de fonctionnaires font partie d'un organisme consultatif nommé « Forum de conciliation des intérêts des fonctionnaires » qui comprend, outre les représentants de ces syndicats, des représentants du gouvernement et des associations des collectivités locales, ainsi que, en qualité d'observateur, la chambre de l'administration publique.

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles

Pas d'information sur ce sujet pour le moment.

III. Système de protection sociale des agents publics locaux

III-1. Caractéristiques générales du ou des système(s) de protection sociale :

Le système de protection sociale a connu de nombreux changements ces 10 dernières années. Système universel dans un premier temps, il est devenu un système de type « bismarckien », c'est-à-dire basé sur les cotisations.

Le système de protection sociale hongrois est plutôt un système centralisé en raison du rôle principal tenu par le gouvernement. Les deux fonds de sécurité sociale (fonds d'assurance-maladie et le fonds d'assurance-pension) ont été placés sous le contrôle du gouvernement en réaction aux préoccupations causées par l'augmentation des déficits des fonds, les mauvais rendements de l'investissement et les accusations de corruption à l'encontre des autorités locales.

Des associations à but non lucratif peuvent offrir une assistance sociale, cependant leur rôle reste mineur malgré leur nombre (4 000).

III-1.1. Principes généraux de base et organisation

Le système de protection sociale est fondé sur le principe de l'assurance, c'est-à-dire que les bénéficiaires des services de santé ou de pensions sont des personnes engagées dans une activité économique rémunérée et qu'ils versent des cotisations sociales. Le système de sécurité sociale est géré par les Fonds de sécurité sociale, plus précisément, le Fonds d'Assurance-Maladie (*Országos Egészségbiztosítási Pénztár*) et le Fonds d'Assurance-Pension. Des prestations d'aide sociale, principalement gérées par le gouvernement central et majoritairement financées par les gouvernements locaux et autres organisations, existent.

La structure administrative du système de sécurité sociale hongrois est instable et a été modifiée au printemps 1998 et en 2000. Depuis 2000, la compétence du Ministère de la Santé est universelle. Auparavant, plusieurs ministères participaient à la gestion du système de sécurité sociale : le Ministère des Affaires sociales et de la Famille était responsable des axes de la sécurité sociale et de l'aide sociale, y compris des mesures passives de lutte contre le chômage. Le Ministère de l'Economie était, quant à lui, en charge de la gestion de la partie active de la politique de l'emploi et le Ministère de la Santé était responsable des soins de santé.

III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun

En Hongrie, les agents publics locaux ne bénéficient pas d'un régime particulier pour leur santé ou leur pension. Cependant depuis janvier 1998, la couverture, dans le cadre du régime d'assurance maladie et de maternité, a été étendue aux travailleurs contractuels et autres catégories de personnes qui, sans être officiellement embauchées, effectuent un travail rémunéré. Relèvent notamment de cette catégorie les détenteurs d'un mandat électif dans des fondations ou encore dans des organismes et sociétés publics, les adjoints élus d'organes autonomes municipaux et les mairies.

III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique)

Le système de protection sociale hongrois a connu de nombreuses mutations en raison des changements chroniques de gouvernement. Ce mouvement s'est accompagné par une modification rapide et fréquente des institutions ainsi que des niveaux et types d'assistance. Le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale ont joué un rôle majeur dans la structuration de la politique sociale et économique hongroise. Ils ont principalement incité le pays à réformer leur système vers une réduction du taux des pensions dans les dépenses sociales. Depuis la moitié des années 90, la privatisation s'est accentuée dans le domaine des pensions mais également dans le secteur de la santé.

La préparation du pays à l'entrée dans l'Union européenne, réalisée le 1^{er} mai 2004, a conduit la Hongrie à intégrer la législation communautaire (directives cadres et directives spécifiques relatives à la santé et à la sécurité sur le lieu du travail) plus avantageuse que dans leur propre législation nationale et à l'adapter. L'intégration de ces règles n'a pas été sans conséquences, en effet, dès 2000, elle s'est traduite par une augmentation générale des prestations. Un décret gouvernemental du mois de septembre 2000 a ainsi conduit à une augmentation de 2,6% de toutes les prestations d'accident, de vieillesse et de survivants. Cependant ces améliorations se sont accompagnées d'une politique économique restrictive.

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1. Maladie :

Le système de santé hongrois est universel. Son financement est assuré par le versement de cotisations des employeurs et des salariés respectivement fixées à 11% et 6%. Une étude réalisée en 2002 (Egészségügyi Gazdasági Szemle, vol.40 n°.3) conclut que le système de santé est financé à 23,5% par des impôts divers (TVA, impôts sur les revenus etc), à 61% par les contributions à l'assurance de la santé sociale et à 15,5% par des d'excédents (provenant de paiements directs pour la santé et soins de santé par exemple).

⇒ Prestations en nature :

Depuis 1992, la règle est celle du libre accès au médecin de famille (public ou sous contrat avec la municipalité). Le patient peut également être soigné dans des cabinets de consultation privés mais il doit alors en assumer les frais. Les soins généraux et spécialisés sont couverts gratuitement. Depuis 2002, les soins ambulatoires sont presque entièrement privatisés, mais les services hospitaliers restent publics. Néanmoins, certains médicaments et soins sont fournis en contre partie d'un paiement.

⇒ Prestations en espèces :

Les prestations en espèces sont versées sans délai de carence aux personnes exerçant une activité professionnelle. L'employeur est tenu de verser ces indemnités durant les 15 premiers jours de maladie, la sécurité sociale prend ensuite le relais. Elles s'élèvent à 70% du salaire net moyen journalier pour les salariés ayant plus de 2 années continues d'emploi à leur actif, pour les autres ce taux est de 60%. La durée maximum de versement est de 1 an.

III-2.2. Maternité et charges de famille :

Le financement de ces risques est entièrement pris en charge par le budget de l'Etat.

Les soins destinés aux femmes enceintes sont dispensés gratuitement.

Les prestations en espèces sont versées à la mère qui a cotisé pendant 180 jours au cours des 2 années précédant l'accouchement. Des prestations pour congé de maternité sont allouées pendant 24 semaines (4 semaines avant et 20 semaines après la naissance de l'enfant).

Depuis le 1^{er} janvier 1998, elles s'élèvent à 70% du salaire net moyen journalier avec un montant maximum de 200 fois le revenu minimum moyen fixé à 44 446 HUF (176,46 euros) par mois. Les taux

des prestations de maternité et d'accouchement sont dorénavant uniformisés (auparavant ils variaient en fonction du temps d'assurance).

En matière de charges de famille, il existe différents types de prestations. Elles sont versées au titre d'aides à l'éducation ou au titre de la charge des familles. Ces prestations sont calculées en fonction de l'âge de l'enfant et de leur nombre. Elles sont versées jusqu'aux 20 ans de l'enfant si ce dernier est malade ou étudiant.

Depuis le 1^{er} janvier 1999, les allocations familiales et l'aide parentale jusqu'aux 3 ans de l'enfant ne sont plus versées sous condition de ressources. Par cette mesure, le gouvernement entendait contribuer à l'amélioration de la situation démographique et à l'arrêt de la paupérisation des couches moyennes. Elles s'élèvent à 3 800 HUF (14,32 euros) par mois pour un enfant, 4 700 HUF (17,72 euros) pour 2 enfants et 5 900 HUF (22,24 euros) à partir de 3 enfants. Ces montants sont revalorisés si les parents élèvent seuls les enfants.

III-2.3. Risques professionnels

La gestion des risques professionnels relève actuellement de l'assurance santé mais la création d'une assurance accidents du travail est envisagée.

Les soins de santé, dispensés au titre des accidents du travail, sont pris en charge de la même manière que la maladie. Les médicaments sont gratuits.

Les prestations en espèces sont versées dès le 1^{er} jour de l'incapacité et sans période minimum d'affiliation. La pension est versée pendant une période maximum de 2 ans à 100%. Si l'incapacité est permanente et totale, la pension s'élève à 70% du salaire moyen de la dernière année. En cas d'incapacité partielle, le montant de la pension est fixé en fonction de 3 degrés d'invalidité et des années d'affiliation. Le montant de la pension minimum pour le groupe I est fixé à 20 100 HUF (environ 80 euros) par mois, pour le groupe II à 21 080 HUF (84 euros) et à 21 960 HUF (87 euros) pour le groupe III.

III-2.4. Vieillesse

L'architecture du système de retraite, mis en place en 1929, a été repensée et remaniée après la Seconde Guerre mondiale. La réforme de 1997, effective au 1^{er} janvier 1998, fixe les règles du régime actuel. Ce système est universel. Tous les employés sont soumis au même régime de pension en Hongrie, il n'existe donc pas de régime particulier pour les agents publics locaux. Il existe néanmoins une exception pour les membres des forces armées et de police qui disposent de leur propre système de pensions.

- **Régime de retraite de base**

Deux systèmes cohabitent dans ce premier niveau de pension : le régime de pension antérieur et le régime postérieur à la réforme de 1998 qui met en place un nouveau système de pension qui s'appuie sur des fonds de pension privés. Les personnes âgées de plus de 47 ans sont affiliées à l'ancien régime de pension de base. Les personnes âgées de moins de 47 ans sont directement affiliées au nouveau régime de pension. Tous les nouveaux employés entrant dans la vie active doivent obligatoirement souscrire au nouveau système.

Les salariés qui ne contribuent qu'au premier pilier cotisent à hauteur de 8% de leur traitement brut. La période d'affiliation minimum est fixée à 20 ans et la période maximum à 36 ans. Tous les revenus compris entre le 1^{er} janvier 1988 et la date de demande de liquidation de la pension sont pris en compte dans le calcul du montant de la pension. L'âge de départ à la retraite est fixé à 62 ans pour les hommes et à 58 ans pour les femmes en 2001. Cependant, d'ici à 2009 il devrait être de 62 ans pour les deux. La pension moyenne correspond à 41 000 HUF (170 euros) environ par mois. Son montant varie en fonction de la durée totale de la carrière de l'assuré (43% du salaire de référence pour 15 ans de carrière et 53% pour 20 ans par exemple).

Les salariés qui cotisent aux deux niveaux de pension contribuent à hauteur de 2% pour le 1^{er} niveau et à 7% pour le second (le nouveau gouvernement ayant décidé de le relever à 8% en 2004). Les employeurs contribuent à hauteur de 18% en 2002 ; le montant de leur cotisation n'ayant pas cessé d'être dégressif depuis 5 ans.

- **Régime de retraite complémentaire**

Ce régime provisionné et à cotisations définies est obligatoire pour les nouveaux entrants sur le marché du travail. Les prestations sont calculées sur la base d'un capital accumulé sur le compte personnel du membre. Les rentes annuelles ne peuvent être obtenues qu'après un minimum de 15 ans de cotisation. Seuls les salariés contribuent à ce régime proposé par les employeurs, les associations professionnelles ou encore l'administration de l'assurance pension.

Le troisième niveau de pension comprend les fonds de pensions privés facultatifs qui prennent la forme de fonds mutualistes ou de fonds de pension privés proposés par les assurances.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

En Hongrie, les pensionnés font partie de la population la plus pauvre. Il n'est pas sûr que l'introduction d'un dispositif d'aide sociale, mis en place pour les personnes âgées en parallèle avec la loi sur les pensions en 1997, remédie à la situation. Actuellement, les bénéficiaires sont peu nombreux mais l'allongement de la durée d'affiliation de 10 à 20 ans risque d'élargir le nombre de candidats.

En effet, les réformes, menées par les gouvernements successifs et motivées par des problèmes démographiques (pic critique situé vers 2010) et économiques, ont rendu les conditions d'accès à la pension plus strictes. Elles ont principalement visé à :

- relever l'âge de départ à la retraite,
- modifier les règles d'indexation de la pension. Elle est mixte c'est-à-dire basée sur l'indice des prix et l'évolution des salaires au lieu de l'évolution des salaires uniquement,
- modifier la base de calcul de la pension par la prise en compte du revenu brut au lieu du revenu net,
- remplacer la pension minimale par l'allocation vieillesse et l'harmonisation des cotisations et allocations,
- prévoir l'imposition des pensions de retraite pour 2013 alors qu'elles sont actuellement exonérées de l'impôt.

Ces restrictions devraient amener à décroître la part de la pension de base d'ici 2035 et par conséquent accorder plus d'importance à la pension complémentaire notamment aux fonds de pension privés développés par le gouvernement en 1993. Depuis, la concurrence est acharnée entre le deuxième et le troisième pilier.

Il est intéressant de noter que les jeunes, qui sont le principal groupe cible des fonds de pension, ont considéré que leurs cotisations d'adhésion seraient mieux placées et leur rapporteraient un meilleur rendement dans les fonds privés que dans le système de sécurité sociale contrôlé par l'Etat. Les campagnes marketing menées par les compagnies d'assurance ont été couronnées de succès.