

La Réforme de la Réglementation en Hongrie

La capacité du gouvernement à produire des
réglementations de grande qualité



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title :
Government Capacity to Assure High Quality Regulation

© OCDE 2000. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE 2000. Tous droits réservés.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport sur *La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en Hongrie. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Hongrie* publié en 2000. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 18 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire – c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Le présent rapport a été principalement rédigé par César Córdova-Novion et Scott H. Jacobs, du Service de la gestion publique de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires en Hongrie. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	3
1. LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS SON CONTEXTE NATIONAL.....	9
1.1. L'environnement administratif et juridique en Hongrie.....	9
1.2. Les initiatives récentes de réforme de la réglementation destinées à améliorer les capacités de l'administration	12
2. LES FORCES MOTRICES DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : LES POLITIQUES ET LES INSTITUTIONS NATIONALES	15
2.1. Les politiques de réforme de la réglementation et les principes de base.....	15
2.2. Dispositifs assurant un soutien à la réforme de la réglementation dans l'administration publique	18
2.3. La coordination entre les différents niveaux d'administration.....	22
3. CAPACITÉ DE L'ADMINISTRATION À ÉLABORER DE NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS DE HAUTE QUALITÉ	28
3.1. Transparence et prévisibilité de l'administration.....	28
3.2. Le choix des instruments d'action : réglementation et autres méthodes.....	37
3.3. Comprendre les effets de la réglementation : l'utilisation de l'Analyse d'Impact de la Réglementation (AIR).....	38
3.4. La mise en place de compétences administratives par la formation.....	42
3.5. Mettre en place des agences responsables de la réglementation	43
4. CHANGEMENTS DYNAMIQUES : ACTUALISER LES RÉGLEMENTATIONS.....	44
4.1. La révision des réglementations existantes, les lois et les règlements d'application	44
4.2. La diminution des charges administratives	47
5. CONCLUSIONS ET ACTIONS RECOMMANDÉES	49
5.1. Évaluation générale des points forts et des faiblesses actuelles	49
5.2. Les avantages et les coûts potentiels de la poursuite de la réforme de la réglementation.....	52
5.3. Axes d'orientation envisageables	52
5.4. La gestion de la réforme de la réglementation	59
NOTES.....	60

Résumé exécutif

Rapport de référence sur la capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité

L'administration nationale est-elle en mesure de garantir que la réglementation sociale et économique soit fondée sur les principes clefs d'une bonne réglementation ? La réforme de la réglementation exige des politiques claires et des dispositifs administratifs qui permettront leur mise en œuvre, avec un soutien politique réel. Des pratiques réglementaires de qualité doivent être enracinées dans l'administration elle-même si l'on attend du secteur public qu'il s'appuie sur la réglementation pour mettre en œuvre les politiques de l'État de manière efficace et effective. Ces pratiques sous-entendent que l'administration soit en mesure d'apprécier l'opportunité d'une réglementation en termes de date et de modalité dans le contexte mondial d'une grande complexité, compte tenu d'exigences de transparence, de souplesse, de coordination des politiques, de compréhension des marchés et de réactivité dans un contexte en évolution.

En moins de dix ans, la Hongrie a achevé, dans une large mesure, une transition historique portant sur les aspects sociaux, politiques et économiques de la vie. Pour ce qui est de son secteur public et des relations entre l'État et le marché, la Hongrie ne fait plus exception par rapport aux pays de l'OCDE, dans la mesure où il subsiste bien des difficultés à résoudre, mais où ces dernières ne sont pas qualitativement différentes par rapport aux difficultés du même ordre que connaissent bien des pays industrialisés. La cadence des réformes n'a que légèrement ralenti depuis 1989. On peut même dire qu'elle s'est accélérée depuis 1995 eu égard aux efforts déployés pour réduire les écarts en matière de politiques et de capacités avant l'adhésion à l'Union européenne. Cet effort a même conféré à la Hongrie une crédibilité en matière de politiques qui accroît considérablement la valeur de ses réformes de fond. Les obstacles qui se profilent sont cependant de taille, puisqu'ils consistent dans l'amélioration de la cohérence et dans la coordination des politiques sur l'ensemble d'un système administratif à multiples niveaux, dans la mise en œuvre d'orientations politiques actuelles qui n'ont pas encore fourni les résultats concrets promis, et dans l'amélioration des compétences et la prise en compte de changements culturels dans les institutions de l'État.

La réforme de la réglementation a eu une place centrale dans les politiques de démocratisation, d'ouverture aux forces du marché, de modernisation de l'administration, d'attribution de pouvoirs aux collectivités locales et de mise au diapason de la réglementation européenne. Depuis les règles supérieures et constitutionnelles qui lient la gestion publique jusqu'aux réglementations économiques, sociales et administratives, la Hongrie dispose à présent d'une structure juridique et réglementaire, d'un ensemble de dispositifs administratifs et institutionnels, mais aussi de pratiques plus efficaces, transparentes et responsables. Le pouvoir judiciaire a également été renforcé et modernisé, même si de nouveaux progrès demeurent nécessaires.

L'approche hongroise à la réforme de la réglementation a consisté dans une réorientation pragmatique du rôle de l'État vis à vis du marché et des citoyens. La réforme structurelle dans le domaine de l'économie a été lancée en 1970 et s'est achevée dans les années 1990. Depuis 1989, les réformes économiques ont été complétées par l'important effort réalisé pour moderniser l'administration publique, ainsi que son dispositif réglementaire. Deux processus complets de réexamen du système réglementaire ont permis l'élimination de milliers de règlements inutiles. Au milieu des années 1990, le gouvernement a adopté des politiques destinées à améliorer les processus qui régiront l'adoption des nouvelles lois et règlements, en tenant compte des critères de qualité proposés par les recommandations de l'OCDE. L'analyse d'impact des règlements a été rendue obligatoire, bien qu'elle ait connu d'importantes difficultés de mise en œuvre. Les initiatives de réforme ont été pilotées depuis le centre de gouvernement, et elles ont bénéficié du soutien du public et du monde des affaires.

A l'heure actuelle, le nouveau gouvernement porte toute son attention au détail de la qualité de la structure nationale de la réglementation et à sa correction, mais également à l'amélioration de la capacité de mise en œuvre de l'administration. Cette politique porte également sur l'amélioration de la qualité des outils de gestion de la réglementation, l'examen du rôle et du fonctionnement des agences responsables de la réglementation, et la réévaluation du processus de dévolution à des organismes décentralisés. Comme il est normal, lorsqu'une réforme profonde est entreprise, l'évolution des pratiques et des méthodes de travail de l'administration publique prennent du retard par rapport aux réformes formelles de politique. Il convient de faire porter l'attention à la mise en œuvre et au respect du calendrier des réformes de la réglementation à moyen terme. Le respect dans les faits, par les ministères dépensiers, des nouvelles exigences horizontales permettant l'examen des réglementations nouvelles ou anciennes soulève d'importantes difficultés. Certains ministères et autres responsables de la réglementation n'ont pas accompli le saut culturel vers un rôle moins interventionniste. Cela est vrai en particulier pour les administrations à l'échelon infra-national. Des lacunes, des faiblesses et des manquements demeurent dans les pratiques et les procédures de réglementation, à l'heure actuelle. Elles doivent être corrigées. A titre d'exemple, la consultation menée autour de la réglementation devrait plus transparente et plus responsabilisante. Cela est vrai aussi des processus de dévolution des pouvoirs réglementaires aux municipalités et aux organisations professionnelles.

La création d'un système de gestion de la réglementation qui soit durable et de bonne qualité permettra à la Hongrie de tirer des avantages plus intéressants de son adhésion à l'Union européenne et lui fournira également une base institutionnelle solide, au lendemain de cette adhésion, pour accélérer sa convergence économique et sociale avec les autres pays européens. A cet effet, le gouvernement hongrois devrait :

- ***Améliorer la responsabilité politique s'agissant du progrès et de la coordination de la réforme réglementaire, en renforçant le rôle des services du Premier ministre, ou en créant un Comité ministériel comparable à celui qui existe aux Pays Bas. Améliorer le contrôle et la qualité des avis formulés en mettant en place une unité centrale chargée de suivre, promouvoir et coordonner les activités en étroite coopération avec le ministère de la Justice.***

Au terme du « processus de déréglementation », les dispositifs institutionnels visant à promouvoir la réforme de la réglementation ont été modifiés et la responsabilité pour la gestion de la réglementation transférée au ministère de la Justice. Il demeure que la gestion de la réglementation requiert des discussions et de la détermination au niveau politique. En fin de compte, l'application efficace et cohérente des politiques en matière de qualité de la réglementation dans l'ensemble de l'administration (notamment les ministères puissants) nécessite un soutien politique durable. Par ailleurs, s'il est vrai que la réforme de la réglementation, dans sa composante déréglementation, a permis d'obtenir des résultats appréciables en Hongrie, il conviendrait de considérer la gestion de la qualité de la réglementation comme une tâche permanente incombant aux pouvoirs publics qui vise à faire en sorte que les fonctions réglementaires gouvernementales contribuent à terme à assurer le plus haut niveau possible de développement économique et social. Cela semble indiquer que la gestion de la réglementation devrait être à nouveau confiée au centre du gouvernement en tant que fonction de gestion essentielle applicable à l'ensemble de l'administration. Une surveillance de la part des responsables politiques et des avis spécialisés sont nécessaires. Pour que le contrôle politique soit efficace, il faudra mettre en place une unité centrale dotée de compétences techniques spécialisées et jouissant de l'autonomie pour suivre les activités des ministères.

- ***Améliorer la base sur laquelle sont assises les politiques destinées à garantir l'efficacité, l'indépendance et la responsabilité des nouvelles agences chargées de la réglementation, par la rédaction de directives sur les systèmes de gestion publique, la cohérence des politiques, les méthodes de travail, et les relations avec les autorités responsables de la concurrence. Une étape utile pourrait consister dans l'examen à haut niveau et indépendant de ces questions.***

Une attention plus soutenue de la part de la Hongrie à la mise en place d'institutions responsables de la réglementation tournées vers le marché améliorera l'environnement législatif et administratif de l'augmentation de la concurrence et le développement des affaires. Le développement d'un cadre favorable à l'efficacité, à la responsabilisation, et à la transparence accéléreront les progrès de ce point de vue. Un groupe d'experts indépendants pourrait examiner l'architecture institutionnelle d'une réglementation favorable au marché de manière à déterminer si une structure harmonisée serait en mesure d'améliorer l'efficacité et la concurrence dans les secteurs qui font l'objet de la réglementation. Un second aspect de l'examen consisterait à s'attacher à améliorer les dispositifs de gestion internes de manière à améliorer leur efficacité, leur fiabilité, leur transparence et leur capacité d'adaptation aux changements.

- **Rendre obligatoire l'analyse de l'impact de la réglementation (AIR), en se fondant sur les meilleures pratiques de l'OCDE, pour l'ensemble des projets de réglementation, en l'adaptant à « l'approche en deux étapes », et en l'harmonisant avec les « rapports à posteriori » faits au Parlement sur la mise en œuvre.**

L'intention du gouvernement est de renforcer l'AIR en Hongrie. Il s'agit d'un chantier important et d'une occasion de donner l'importance qui leur revient à des aspects essentiels de l'AIR, telle que sa nature obligatoire pour toutes les propositions (lois, décrets du gouvernement, arrêtés ministériels, etc.) avec un dispositif permettant de fixer les objectifs ; un moyen solide d'évaluation du rapport coûts/avantages ; son intégration dans le processus de consultation du public ; son incorporation dans les « procédures en deux étapes » pour prendre les grandes décisions du gouvernement, et son harmonisation avec l'évaluation obligatoire *ex post* exigée par la loi sur la législation.

- **Favoriser l'adoption d'instruments d'action orientés vers le marché par les conseils et la formation.**

Plus que beaucoup d'autres pays, la Hongrie est sensible à la nécessité de renoncer aux réglementations directes rigides au profit de mesures d'incitation plus efficaces et plus souples. La loi sur la législation et les programmes successifs de réforme de la réglementation ont favorisé l'utilisation d'instruments moins interventionnistes et d'approches respectueuses du marché. Néanmoins, ces cadres juridiques et administratifs n'ont pas beaucoup développé le recours effectif à d'autres solutions que la réglementation classique. Il convient que le centre de gouvernement encourage plus énergiquement ce type d'initiative, mais qu'il le soutienne également par de la formation, la création de réseaux, de directives, de synergies et d'apprentissage entre secteurs et de soutien d'experts lorsque cela est nécessaire. Un programme de soutien et de suivi aiderait les organismes de réglementation à réduire les obstacles à l'utilisation d'instruments novateurs qui tiennent à des problèmes d'information.

- **Améliorer la transparence en renforçant le processus de consultation du public, par des procédures et des critères uniformes, tout en adoptant des procédures de publication et d'appel à commentaires applicables dans l'ensemble de l'administration. Il conviendrait de reconstituer un haut conseil consultatif sur la réforme de la réglementation.**

La nouvelle politique de recours plus fréquent aux comités de codification est une mesure positive pour les dispositifs de consultation en matière de réglementation. Cependant, trois initiatives seraient susceptible d'améliorer rapidement le champ et la qualité des processus de consultation et de réduire le risque d'influence excessive des intérêts particuliers. Tout d'abord, une clarification menée avec soin des règles, des critères et des paramètres rendus obligatoires par la loi sur la législation permettrait l'harmonisation des pratiques nombreuses et de type différent utilisées à présent selon la décision des rédacteurs de la réglementation et des ministères. Ces règles devraient également être applicables aux arrêtés ministériels et aux « réglementations grises ». Par ailleurs, il conviendrait d'instituer pour toutes les projets de réglementation une obligation légale de publication et d'appel à commentaires. Enfin, il faudrait reconstituer un organisme analogue au Conseil de la Déréglementation, en tant que groupe consultatif de haut niveau auprès du gouvernement, pour soutenir la réforme de la réglementation et encourager les partisans des réformes.

- **Améliorer la clarté et la simplicité de la réglementation par une meilleure qualité de rédaction.**

En Hongrie, les lois et les règlements sont encore écrits à l'intention des spécialistes du droit. Cette situation trouve ses racines dans la forte et méritoire tradition de précision juridique dont a hérité la Hongrie. Il demeure que les expériences que les expériences menées par d'autres pays ont prouvé que la qualité juridique d'un règlement n'est pas amoindrie par le recours à un vocabulaire, des structures et des techniques complémentaires d'accès facile. La structure juridique et réglementaire de la Hongrie tireraient ainsi avantage d'une rédaction réalisée dans un langage abordable, à condition que des contrôles de qualité soient faits pour son application. Des cours de formation et une forte campagne de sensibilisation devront également accompagner cette initiative dans les facultés de droit.

- ***Renforcer la responsabilité en procédant à un réexamen des pouvoirs discrétionnaires d'interprétation et d'application de la réglementation dont disposent ceux qui sont chargés de les faire appliquer et en renforçant la loi sur les procédures administratives.***

Il est très délicat de délimiter de manière appropriée les pouvoirs discrétionnaires laissés aux responsables de la réglementation et de la mise en œuvre de la loi. L'établissement d'un juste équilibre entre le recours au bon sens et la mise en place d'une liste pointilleuse de micro-réglementations demande du temps et une culture juridique qui dépassent les arrangements juridiques formels. Il en résulte que les pouvoirs délégués peuvent être à la source d'abus et d'erreurs. Une mesure de transition et une étape positive, qui accorderaient à la nouvelle culture le temps d'éclorre, pourrait être, pour la Hongrie, de concentrer son attention sur le nombre des dispositions qui entourent l'attribution des pouvoirs d'interprétation et d'initiative, mais également sur leurs limites et les mesures de responsabilisation. Le point de départ de cet examen ciblé pourrait être celui des procédures de licences, de permis, de douanes, ou d'autres formalités courantes. Par ailleurs, la Hongrie pourrait contrôler les excès de la liberté d'initiative en incorporant dans la loi sur les Règles générales de procédures de l'administration publique des principes généraux et des critères explicites.

- ***Renforcer les exigences de responsabilité et de transparence aux autorités infranationales.***

Le transfert de pouvoirs de réglementation aux collectivités locales a été une initiative hardie qui a joué dans le sens de la démocratie et a renforcé le principe de subsidiarité. Il demeure que le gouvernement devrait accompagner ce processus par des dispositions garantissant la responsabilité et la transparence, étant entendu qu'elles devront être appliquées avant, pendant et après l'adoption de réglementations par les collectivités locales, de manière à réduire le risque d'appropriation par les groupes d'intérêts, d'incidences dommageables sur la concurrence, ou de problèmes d'éthique.

- ***Améliorer la mise en œuvre de la politique de qualité de la réglementation par l'administration publique en renforçant le contrôle et le suivi par le centre du gouvernement, en adoptant une gestion axée sur les résultats et en investissant dans la formation de personnel qualifié.***

Pendant la décennie de transition en Hongrie, les capacités de mise en œuvre de la fonction publique n'ont pas évolué au même rythme que les changements apportés aux politiques. Aujourd'hui, alors que la mise en place du cadre juridique pour une économie de marché est achevée et que le flux des réformes se ralentit, la modernisation de l'administration publique revêt une priorité élevée pour l'efficacité globale du cadre réglementaire de la politique économique et sociale. Il conviendrait de créer des mécanismes institutionnels au centre du gouvernement pour suivre la mise en œuvre des politiques et améliorer la responsabilité pour les performances. Il faudrait peut-être fixer pour chaque ministère des objectifs plus précis en matière de qualité de la réglementation dont le suivi puisse être assuré de l'extérieur. Une enquête publique sur le degré de respect de la réglementation dans certains secteurs de la politique économique et sociale et les tendances en la matière pourrait permettre de mieux sensibiliser les ministères aux résultats effectifs et à la qualité de leurs réglementations et/ou de leur mise en œuvre. Le gouvernement devrait continuer à former les responsables de la réglementation et les administrateurs, en mettant l'accent sur les compétences en économie et en gestion et sur la compréhension du rôle approprié de l'État dans une économie de marché.

1. LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS SON CONTEXTE NATIONAL

1.1. *L'environnement administratif et juridique en Hongrie*

La Hongrie est traditionnellement, et de longue date, dotée d'une structure juridique, d'institutions, et de procédures administratives bien développées, parmi lesquelles beaucoup trouvent leur origine dans la Double Monarchie Austro-Hongroise. Cet héritage constituait un immense avantage aux cours des dernières décennies de la période communiste, dans la mesure où la principale tâche à laquelle la Hongrie était alors attelée consistait à renforcer et à reconstruire, plutôt qu'à créer des institutions de toute pièce. Dans ces conditions, si la transition de la Hongrie vers une démocratie de marché demeurait extrêmement difficile et pleine de risques, elle en était cependant rendue plus rapide et moins hasardeuse.

Bien que la gestation se poursuive depuis 10 ans, les principaux piliers du nouveau système juridique et administratif hongrois sont dès à présent en grande partie achevés et opérationnels. Le fait qu'une tâche si lourde ait été accomplie dans un laps de temps aussi réduit est tout à l'honneur de la suite dans les idées des gouvernements qui se sont suivis, mais également de la valeur des fondations institutionnelles qui étaient demeurées en place. Quatre objectifs (normalement) complémentaires ont présidé à cette réinvention de l'État : 1) la démocratisation ; 2) la déréglementation et la recréation d'une économie de marché ; 3) la décentralisation et la réduction de la bureaucratie dans l'administration publique (dite également, désétatisation) ; et 4) l'adhésion européenne.

- En tout premier lieu, et avant tout, la transformation de la Hongrie a eu comme objectif de rebâtir ses institutions démocratiques. Cette tâche a exigé la réforme du rôle, de la culture, des institutions et des instruments de l'État, et a ouvert la porte aux nouveaux rôle et structure de la société civile.
- Un second objectif a été la consolidation de l'économie de marché. La privatisation et la libéralisation ont transformé les relations entre l'État, le marché et la société. Mais ces forces étaient, par elles-mêmes incapables pour établir un marché en état de fonctionner. En fait, le principal défi a été de mettre en place de nouvelles institutions de marché et de combler les lacunes en matière de réglementation. En quelques années, l'État hongrois avait dû passer d'une économie planifiée à un État moderne doté de réglementations du type de celles que les pays de l'Ouest avaient mis 50 ans à mettre en place. Il s'agissait là d'une transformation conceptuelle en même temps que technique. Depuis les lois sur la passation des marchés de l'État, aux droits de propriété, à la législation sur la faillite, et aux règles applicables aux créations d'entreprises, beaucoup de règles et d'institutions exigées pour assurer un bon fonctionnement des marchés ont été mis en place et fixées. A l'heure actuelle, la plupart des obstacles que doit franchir la Hongrie dans ce domaine ne sont pas considérables. C'est à dire qu'ils sont de la même difficulté que ceux que doivent franchir les autres pays de l'OCDE. Guère plus. On peut dire que la plupart des difficultés soulevées par la mise en place de l'économie de marché ont pour une grande partie été ramenées à un niveau normal.
- Une des tâches les plus difficiles, et pour une part encore inachevées consiste dans la décentralisation verticale et horizontale des pouvoirs de l'État. Avant la transition, un parti fort contrôlait la plupart des pouvoirs de l'État. Avec le changement de régime, les deux autres pouvoirs de l'État — le législatif et le judiciaire — ont trouvé leur place comme des piliers essentiels de l'État, aux côtés d'un exécutif nouvellement inventé. Au terme d'un processus rapide, peut-être trop rapide, plus de 3 000 administrations sous-nationales ont été mises en place avec des pouvoirs de réglementation importants. Leurs compétences n'est pas encore à la hauteur de leur rôle et de leurs devoirs.

- A l'heure actuelle, l'adhésion à l'Union européenne est une politique stratégique majeure et elle donne sa cohérence à un processus de convergence vers *l'acquis communautaire* en matière de réglementation et de structures institutionnelles.

Pour atteindre ces objectifs, il a été nécessaire d'effectuer une réforme rapide et presque complète du cadre réglementaire, comportant à la fois une déréglementation et l'adoption de nouvelles réglementations. A l'heure actuelle, la Hongrie est dotée d'un système juridique pratiquement nouveau, bien qu'elle ait conservé sa structure essentielle et la tradition d'un droit civil proche de celui de l'Allemagne et de l'Autriche. Depuis 1989, les gouvernements successifs ont éliminé de vastes pans de la législation et d'autres réglementations. En même temps, chaque année, le Parlement a adopté plus de cent textes de lois ; et le gouvernement a adopté deux fois autant de décrets. Les ministères, quant à eux, ont promulgué plusieurs centaines de directives (voir encadré 8).

Les réformes ont également inversé l'équilibre entre les lois et les règlements d'application. Le régime communiste était caractérisé par des milliers de décrets et par des lois beaucoup plus rares. Le système actuel tend au contraire à produire des lois extrêmement détaillées. Le pouvoir est passé de l'administration au pouvoir législatif. Les pouvoirs discrétionnaires de l'administration ont été systématiquement réduits. S'il est vrai que ceci est un des aspects positifs du processus de démocratisation, et un reflet fidèle du fait que les nouvelles valeurs de la démocratie de marché se retrouvent différemment dans les différentes institutions, le caractère très détaillé des lois hongroises menace, à moyen terme, d'accroître les rigidités et les coûts du système juridique. A l'avenir, la réponse ne réside pas dans le remplacement de l'administration publique par des lois détaillées, mais dans l'amélioration des capacités, la responsabilisation, et la transparence de l'administration, pour l'accomplissement de sa mission de service public. Cela ira de pair avec la mise en place de principes permettant au système juridique d'interpréter et d'appliquer des règles « rigides » avec souplesse.

Encadré 1. Bonnes pratique pour l'amélioration de la capacité de l'administration nationale à assurer une réglementation de bonne qualité

Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, qui a été accueilli favorablement par les ministres en mai 1997, présente un ensemble coordonné de stratégies pour l'amélioration de la qualité de la réglementation, dont beaucoup étaient fondées sur la Recommandation de l'OCDE de 1995 sur l'Amélioration de la qualité de la réglementation de l'État. Ces textes sont à la base des analyses entreprises dans le présent rapport, et ils sont rappelés ci-dessous :

A. METTRE EN PLACE UN SYSTEME DE GESTION DE LA RÉGLEMENTATION

1. Adopter une politique de réforme de la réglementation au niveau politique le plus élevé
2. Adopter des normes explicites pour assurer la qualité de la réglementation et les principes de la prise de décisions en matière réglementaire
3. Construire la capacité de gestion de la réglementation

B. AMÉLIORER LA QUALITE DES NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS

1. Analyse d'impact de la réglementation
2. Procédures de consultation systématique du public ayant des intérêts manifestes
3. Rechercher des solutions de remplacement à la réglementation
4. Améliorer la coordination en matière de réglementation

C. AMÉLIORER LA QUALITÉ DES RÉGLEMENTATIONS EXISTENTES

(En sus des stratégies proposées ci-dessus)

1. Examen et amélioration des réglementations existantes
2. Diminution des procédures administratives et des formalités

La rapidité de l'évolution du droit est également à l'origine d'une certaine instabilité. La nécessité impérieuse de mettre en place un nouvel ordre juridique a eu pour corollaire des changements fréquents, des amendements, des créations et des destructions. Ce phénomène, qui a reçu en Hongrie le nom de « dumping législatif », a été amplifié par la succession de quatre gouvernements dont trois étaient de coalition. Au cours des années récemment écoulées, les lois ont, en effet, souvent dû être rapidement amendées et corrigées. Bien qu'elle constitue un indicateur de la sensibilité du gouvernement aux nouvelles exigences de la société, cette instabilité réduit la qualité du droit et la sécurité juridique. En outre, la Hongrie n'a pas échappé à « l'illusion législative » qui a affecté les autres pays, et dans le contexte de laquelle des lois ont été adoptées pour toutes espèces de raisons, et sans qu'une attention suffisante ait été donnée aux résultats et aux solutions de rechange.

Une autre caractéristique importante de l'évolution du système législatif et réglementaire hongrois consiste dans le rôle de plus en plus important du système juridique. A l'heure actuelle, les tribunaux sont constamment sollicités pour le règlement de problèmes et de litiges entre les citoyens et le gouvernement, entre les différents niveaux d'administration et même entre les autorités parlementaires et gouvernementales (voir la section 3.1.5). A l'instar souvent du modèle des États-Unis, les contestations juridiques font désormais partie intégrante du processus réglementaire. A titre d'exemple, la Cour Constitutionnelle paraît être parmi les plus actives du monde et son contrôle juridictionnel des lois et des règlements constitue un contrepoids aux pouvoirs du Parlement et de l'administration. Il s'agit là d'un indicateur frappant du rétablissement d'un État de droit en Hongrie.

En même temps qu'elle procédait à la reconstruction de son système juridique, la Hongrie prenait des dispositions importantes pour remettre à niveau ses capacités administratives. La réorganisation majeure de l'administration publique¹ et la diminution du nombre des fonctionnaires semble avoir augmenté l'efficacité et la qualité d'ensemble de l'administration. Il demeure que ces réformes ont été douloureuses et lentes, et que l'évolution de la culture, la qualité et l'efficacité ont pris du retard par rapport aux réformes de nature juridique. Malgré des mesures récentes destinées à accroître les performances, une réduction de la rémunération - relative et nominale - des fonctionnaires est allée de pair avec le dégraissage. Les salaires de la fonction publique ont diminué par rapport aux augmentations rapides des salaires du secteur privé. L'écart a encouragé une fuite importante des cerveaux, qui a affecté les professionnels les plus compétents et les plus récemment formés. Les mouvements de personnel sont fréquents. L'une des conséquences de cette situation est la difficulté à recruter de jeunes professionnels dotés des compétences indispensables pour répondre aux exigences de l'administration d'aujourd'hui².

Un deuxième handicap que doit surmonter l'administration publique hongroise porte sur le niveau actuel de ses connaissances et de ses compétences. Alors que la fonction publique a, traditionnellement une haute réputation d'éducation, on doit constater que ses connaissances techniques et notamment la formation juridique en sont l'élément dominant, au détriment des compétences administratives ou de gestion³. Il en résulte, entre autres, une approche légaliste des problèmes. Cette base étroite en matière de compétences peut encore expliquer les difficultés qui sont ressenties pour remplacer les réglementations « contraignantes » par des instruments moins interventionnistes. La dominance des juristes dans les structures où sont prises les décisions peut également entraver la nécessité de rechercher des méthodes plus empiriques et soucieuses du marché, telles que les évaluations *ex ante* et *ex post*, dans les décisions et les réglementations⁴.

Pendant toute la période de transition, le gouvernement a été secoué par des scandales provoqués par des cas de corruption dans l'administration. Des contrôles plus rigoureux ont été mis en place ; la transparence et la responsabilisation ont été accentués. Mais la corruption à petite échelle, au niveau de la rue, dans les forces de police, le service des douanes, et l'administration locale, demeure à juguler⁵. En outre, certains cas de conflit d'intérêt parmi les hauts fonctionnaires, passant du secteur public au secteur privé — c'est-à-dire prenant des fonctions dans des entreprises du secteur privé qui sont tributaires de leurs attributions antérieures - mettent en cause la crédibilité et la neutralité apparente de la fonction publique⁶.

L'efficacité de l'administration a été également réduite par le manque de capacité de mise en œuvre des politiques. L'administration publique hongroise est profondément enracinée dans l'expérience acquise dans le moule centralisé et hiérarchique de la Double Monarchie Austro-Hongroise⁷. Au niveau ministériel, le rôle important joué par le centre a contribué à augmenter la rapidité et la cohérence de la prise des décisions. Les décisions, par exemple, progressent rapidement dans le Conseil des ministres. En revanche, la suite donnée au cours de la phase de mise en œuvre est limitée. Au-dessous du niveau des responsables politiques, l'administration se fragmente et n'est pas suffisamment attachée aux résultats qu'elle obtient. Ce fait réduit l'incidence des réformes. Cette faiblesse de la mise en œuvre et le manque de responsabilisation reflètent pour une part les traditions administratives, mais elle résulte aussi d'un processus de réforme très complexe. Dans les premières phases de la transition, la décentralisation administrative de la mise en œuvre a été choisie parmi les méthodes dont on attendait qu'elles rendent l'administration plus réactive et complète. À l'instigation des gouvernements de coalition qui se sont succédés depuis 1989, toute une série de comités et d'organismes semi-autonomes ont été mis en place avec des responsabilités de prise de décision. Quelques ministères, indépendamment du Bureau du Premier ministre, ont joué un rôle horizontal de coordination : c'est notamment le cas des ministères de l'Intérieur et de la Justice. Par ailleurs, la mise en œuvre a été suivie par les ministères sectoriels en fonction de leur champ de responsabilité, et les administrations ministérielles sont demeurées en dehors du champ des contrôles externes. Par exemple, la Commission européenne a constaté que le manque d'efficacité de la coordination interministérielle entraînait stagnation et retards dans la définition d'une politique régionale cohérente et dans sa mise en œuvre (en particulier pour ce qui est des fonds de développement régional européens)⁸. Bien que des efforts aient été récemment réalisés pour résoudre cette difficulté, en renforçant les moyens de contrôle de l'application des politiques du bureau du Premier ministre (voir ci-dessous, le débat sur la *Referatura*), le gouvernement hongrois se heurte encore, à l'heure actuelle, au paradoxe d'une centralisation accentuée de l'élaboration des politiques et de la fragilité des dispositifs de mise en œuvre par une administration fragmentée⁹.

Ces difficultés ne sont pas différentes de celles que connaissent les autres pays de l'OCDE dans le contexte de leur modernisation et de leur transition vers une gestion publique plus efficace, souple, et soucieuse des résultats. L'expérience réalisée en nombre de pays démontre que la modernisation de l'administration prend du retard par rapport aux réformes de nature juridique dans la mesure où la culture administrative est plus résistante au changement et prend plus de temps à s'y plier. Mais, comme l'a reconnu le gouvernement hongrois, les faiblesses des dispositifs de mise en œuvre peuvent réduire et ralentir considérablement le progrès et les acquis des politiques et des réformes législatives, dans les domaines économiques et social. Il en résulte des incidences négatives sur la qualité de la vie, sur la volonté politique, et sur l'acceptation des réformes par le public. Une mise en œuvre soucieuse des résultats, par des institutions du secteur public plus efficaces est devenue une priorité.

1.2. Les initiatives récentes de réforme de la réglementation destinées à améliorer les capacités de l'administration

L'approche de la réforme de l'administration adoptée par la Hongrie a consisté dans une transformation pragmatique du rôle de l'État envers le marché et les citoyens. Le point de départ et l'allure de la réforme entreprise pour l'une et l'autre de ces relations ont été différents. Les réformes de nature économique sont allées au delà, et avec plus de succès. Pour les unes et les autres, en fonction des opportunités politiques, une démarche très progressive a été tempérée par des initiatives hardies.

Grâce à ses efforts ininterrompus, réalisés sur plusieurs décennies, la Hongrie a mis en place une économie de marché opérationnelle.

Deux décennies de transformations économiques prudentes ont jeté les fondations de la transition qui s'est déroulée de manière heureuse en 1989. Dans ces conditions, les réformes de la réglementation hongroise ont un passé de plusieurs décennies. En fonction des circonstances politiques, des vagues de réformes ont été séparées par des moments de latence¹⁰. Une étape majeure a été franchie en 1989 lorsque la Hongrie a adopté le Nouveau Dispositif Économique de manière à augmenter l'autonomie des entreprises et le rôle des marchés dans la prise de décisions économiques. Bien que le rôle de l'État ait été conservé, ses moyens d'intervention ont évolué, passant du dirigisme à la réglementation. Les instruments de réglementation et les instruments monétaires ont progressivement remplacé la planification centrale. Le contrôle direct exercé sur les activités des entreprises ont été réduits, par exemple pour leur entrée ou leur sortie du marché, et des instruments indirects comme les contrôles sur les prix, les salaires, les taux d'échange, les impôts et les subventions ont été introduits. Les investissements directs de l'étranger ont été autorisés en 1972 et une première loi a été adoptée sur les collectivités locales. Il demeure que vers la moitié des années 70, les réformes ont été ralenties ou inversées. Une seconde vague, au début des années 1980, a permis la régularisation des créations de petites coopératives privées. En 1984, la Hongrie a entamé une troisième série de réformes directement greffées sur les principes de l'économie de marché. Une loi sur la concurrence a été votée la même année, une réforme d'ensemble du secteur bancaire lancée l'année suivante, et la libéralisation des prix et du commerce a été conduite à terme entre 1988 et 1989.

Le changement de régime qui a eu lieu en 1989 a accéléré le rythme et le contenu des réformes. Le nouveau gouvernement a renforcé l'infrastructure d'un système de marché en adoptant des politiques qui se renforçaient mutuellement : privatisation, déréglementation, nouvelle réglementation, développement d'institutions, et renforcement de la concurrence, ou politiques de soutien au commerce. Ces réformes ont eu des incidences majeures sur la réorganisation de l'économie hongroise et elles ont également eu, par conséquent, des incidences sociales considérables. En général, compte tenu d'un calendrier et d'une organisation en séquences efficace (bien qu'il ne fut pas toujours délibéré) et de l'élaboration de politiques modernes, la Hongrie a parcouru sa trajectoire plus rapidement et en commettant moins d'erreurs que beaucoup d'autres pays en transition.

La restructuration, menée dans le contexte de la loi de 1992 sur les Faillites, a entraîné la fermeture de beaucoup d'entreprises non concurrentielles et à l'adoption progressive, tout au cours de la décennie, de méthodes de production plus efficaces. Après un début marqué par la lenteur dans la première moitié de la décennie, la privatisation menée au titre de la loi sur les privatisations, a pris une allure plus rapide après le train de mesures de stabilisation macro-économiques prises en 1995. Les privatisations massives, et autres approches de type « big bang » ont été évitées. De nouvelles libéralisations des infrastructures de l'État ont eu lieu à l'occasion de contrats « *Built-Operate-Transfer* » dans les transports et la production d'énergie, entre autres secteurs¹¹. La déréglementation a réduit l'intervention du gouvernement dans de vastes pans de l'économie. Cela a été réalisé par un renforcement de la politique de la concurrence travaillant sous la direction d'une autorité forte et indépendante (voir le rapport de référence au chapitre 3).

L'imposition des règles du marché à l'économie a été menée en parallèle avec la mise en place d'une structure légale et réglementaire fondée sur des modèles historiques et comparatifs. Des règlements ont été réformés pour garantir aux activités économiques et au fonctionnement du marché la sécurité juridique dont ils avaient besoin. Ces réformes ont renforcé et accéléré la privatisation. En particulier, la libéralisation et le rééquilibrage des prix a procédé de manière constante. A l'heure actuelle, les contrôles des prix qui demeurent se rapportent aux services fournis par des monopoles juridiques subsistants et naturels, tels que celui des postes, des chemins de fer, du téléphone, du gaz domestique et de l'électricité (voir rapports de référence pour les chapitres 5 et 6). Les réformes se sont poursuivies dans le domaine des marchés de capitaux et des services financiers.

S'agissant de l'ouverture des marchés, des progrès considérables ont été faits pour la mise en place des conditions nécessaires à la libre circulation des biens (voir le rapport de référence au chapitre 4). Les barrières tarifaires et beaucoup de barrières non tarifaires ont été supprimées. Une déréglementation graduelle et planifiée des dispositions restrictives sur le commerce avec l'étranger est en cours. Des dispositions ont également été prises pour assurer la libre circulation des biens, la réglementation des droits d'auteur, de manière à correspondre aux exigences d'une économie de marché, et la réglementation de l'accréditation des organisations de certification et de contrôle des normes techniques. La perspective de l'accès aux marchés des pays de l'UE a déterminé et renforcé l'ensemble du processus (voir section 2.3).

Au travers de ces réformes qui se soutiennent mutuellement, la plupart des secteurs économiques sont à l'heure actuelle exposés aux forces du marché. Le secteur privé est responsable de plus de 80 % du PIB (29 % en 1989), et c'est un des pourcentages les plus élevés des pays de l'OCDE. Le chapitre 1 précise l'incidence de ces réformes économique sur la performance économique en Hongrie. Ce résultat, obtenu grâce à des efforts considérables et à un coût élevé, renforce la crédibilité du processus de réforme encore à venir.

La réforme et la modernisation de l'État sont venues à une étape ultérieure et les résultats sont plus longs à apparaître

En Hongrie, la réforme économique et politique a précédé les réformes administrative et sociale. Certaines lois de base existaient avant 1989, et c'était le cas de la loi de 1957 portant Règles générales de procédure administrative, et de la loi de 1987 sur la législation, mais dès le changement de régime, le gouvernement a rapidement accordé toute son attention à la reconstruction des capacités de la gestion publique, c'est-à-dire à l'architecture de l'État. Une profonde révision de la Constitution de 1949 a constitué la première des priorités pour la mise en place d'un nouvel État fondé sur des institutions démocratiques, l'état de droit, des garanties constitutionnelles et une séparation claire des pouvoirs (parlement, gouvernement et judiciaire). Un grand nombre d'institutions, à la fois nouvelles et essentielles, ont été mises en place, telles que l'ombudsman parlementaire, la cour constitutionnelle, des organismes d'administration autonome locale, ou encore les dispositions législatives du statut de la fonction publique.

Deux initiatives importantes de l'administration centrale méritent une attention toute particulière. Il a semblé fondamental de restaurer la confiance dans les institutions de l'État, qui avaient été discréditées sous l'ancien régime, tout en augmentant l'efficacité d'ensemble du secteur public. L'un et l'autre objectifs exigeaient la mise en place d'une fonction publique politiquement neutre et efficace. La Hongrie a, dans ces conditions, été, en 1992, le premier de tous les pays d'Europe centrale et orientale à adopter une loi sur la Fonction Publique¹². Cet instrument et ses amendements de 1995 et de 1996 précise les droits et les devoirs des employés de l'État ; il régit et organise le contrôle des travaux de la fonction publique. Cette loi comporte des dispositions sur l'évaluation des performances des fonctionnaires, garantit le droit d'appel, consacre le recrutement par concours, rappelle l'obligation de confidentialité, impose la non-affiliation politique, et précise une éthique de conduite. Il met également en place un système de planification à long terme et prévoit le financement de la formation des fonctionnaires. À de nombreux égards, la loi a contribué à la création d'une administration publique moderne, qui en fait le solide pilier d'un État nouveau. La nouvelle loi a joué un rôle stabilisateur au cours de la période de transition mais des progrès sont encore nécessaires afin de mettre en place et de consolider une nouvelle culture propre à favoriser une administration publique moderne et efficace¹³.

En octobre 1996, au terme d'une consultation large et ouverte, d'une durée de deux ans, le gouvernement a lancé 21 actions sous forme de programmes pour compléter la réforme de la structure de l'État et de l'administration publique¹⁴, rassemblées en cinq piliers : (i) une mise au point de la loi sur la fonction publique ; (ii) le développement du système d'autonomie des collectivités locales ; (iii) la simplification des procédures administratives ; (iv) l'extension des outils de technologies de l'information ; et (v) un programme ambitieux d'examen de la réglementation portant à la fois sur les textes de lois et de réglementation nouveaux et sur les textes anciens (voir la section 2 ci-dessous)¹⁵. Les aspects de ces réformes qui sont pertinents à la gestion et à la réforme de la réglementation sont étudiés ci-dessous.

Une étape importante a consisté dans l'adhésion de la Hongrie à l'accord Européen de 1994, qui impliquait l'engagement d'harmoniser l'ensemble de sa réglementation avec les règlements et directives de l'UE. Le processus, qui a été coordonné par le ministère de la Justice, a été précédé et préparé par une comparaison systématique de l'ensemble de la législation nationale avec l'acquis communautaire (voir la section 2.3).

Encadré 2. Choix de textes législatifs portant réforme, dans le contexte de la réforme de la réglementation en Hongrie

- Loi sur les Règles générales des procédures administratives (IV de 1957), amendée en 1981 et 1991.
- Loi sur les associations économiques de 1988.
- Constitution de 1947, profondément amendée en 1989 et en 1990, en 1993, 1994, 1995 et 1997.
- Loi sur la Déréglementation (XXII/ de 1990).
- Loi sur les faillites (II De 1991).
- Loi sur les privatisations (XXXIII De 1991).
- Loi sur les pratiques de marché déloyales et restrictives (loi sur la Concurrence) de 1984, amendée en 1990 et 1996 (LVII de 1996).
- Loi sur la gestion autonome des collectivités locales (LXV de 1990) ; amendée en 1994.
- Loi sur les juridictions administratives (XXVI de 1991).
- Loi sur la Fonction publique (XXIII de 1992) ; amendée en 1995 et en 1998.
- Loi sur l'ombudsman parlementaire pour la protection des droits civiques (LIX de 1993).
- Accord sur l'adhésion européenne (I de 1994).
- Loi sur les normes nationales (XXVII de 1995).
- Loi sur le développement régional et la planification régionale (XXI de 1996).
- Loi sur l'enregistrement des entreprises, Informations publiques sur les entreprises et procédures d'enregistrement auprès des tribunaux (CXLV de 1997).

2. LES FORCES MOTRICES DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : LES POLITIQUES ET LES INSTITUTIONS NATIONALES

2.1. Les politiques de réforme de la réglementation et les principes de base

Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation de 1997 recommande aux pays d'adopter au niveau politique des programmes de réforme de la réglementation ambitieux et comportant à la fois des objectifs clairs et des structures de mise en œuvre¹⁶. La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la Réglementation du gouvernement comporte un ensemble de principes fondés sur les meilleures pratiques, qui fournissent des points de comparaison pour les politiques d'autres pays¹⁷. En Hongrie, l'amélioration de la capacité de donner des règlements de qualité a constamment tendu vers les bonnes pratiques retenues par l'OCDE, bien que des lacunes demeurent et que des domaines importants n'en aient pas encore bénéficié.

A l'instar de l'organisation en séquences des principes de la réforme de la réglementation adoptée par la plupart des pays de l'OCDE (de la déréglementation, à la qualité de la réglementation, puis à la gestion de la réglementation¹⁸) la politique du gouvernement a évolué, passant d'une approche qui

consistait dans une simple déréglementation économique, à la mise en place, au cours de ces dernières années, d'un système de gestion de la réglementation. Les progrès réalisés reposent pour l'essentiel sur trois programmes.

Le premier programme (1989-1991) proposait une déréglementation massive, conduite au détriment de lois et de règlements périmés. Sous la responsabilité de deux Conseils de la déréglementation qui travaillaient simultanément, l'un se consacrant aux réglementations en matière économique, et l'autre aux règlements relatifs à l'administration publique, le gouvernement a mené un « déracinement systématique de toutes les mesures qui soumettaient les citoyens à un contrôle inutile de la part du gouvernement et à une dévolution du pouvoir au niveau d'autorité le plus bas possible »¹⁹. Un changement de gouvernement a cependant interrompu le programme entre 1991 et 1994.

En août 1994, et pour donner suite à une promesse électorale, le gouvernement a mis en œuvre une politique plus élaborée sur une période de trois ans. Le programme a été préparé en trois étapes. Dans un premier temps, un Commissaire du gouvernement a été nommé et un Conseil unique de la Déréglementation a été mis en place²⁰. Quatre mois plus tard, le Commissaire a présenté un premier programme préliminaire de déréglementation. Enfin, en septembre 1996, le gouvernement a publié une politique de la réglementation dans le contexte de son programme en 21 éléments pour la réforme de l'État et de l'administration²¹. Malgré le fait qu'elle repose sur une approche disparate, la nouvelle politique comprenait une série d'actions, de calendriers pour l'examen des progrès accomplis et d'exigences spécifiques qui rendaient sa cohérence à l'opération. Considérée comme la première phase d'une approche à long terme, la politique portait, pour l'essentiel, sur l'achèvement de la déréglementation. Il demeure que le programme fixait sept objectifs compatibles avec les meilleures pratiques de l'OCDE. Cela signifie qu'il se proposait de :

- Procéder à l'examen des lois et des réglementations qui régissent les fonctions et les pouvoirs de l'administration publique.
- Procéder à l'examen critique des lois et des réglementations existantes (« contrôle de l'ensemble »).
- Procéder à l'examen de la mise en place de nouvelles lois et de nouveaux règlements (« contrôle du mouvement »).
- Améliorer la mise en œuvre des lois et des règlements par un programme de simplification administrative.
- Encourager et soutenir les initiatives prises par les administrations des collectivités locales en matière de réforme de la réglementation.
- Favoriser de nouvelles formes d'organisation des services de l'administration publique, telles que le recours à des collaborations extérieures ou à la sous-traitance.

Les orientations choisies ont fait des principes de « bonne gestion publique » une norme explicite pour la qualité de la réglementation, devant être prise en compte pour l'examen de réglementations existantes et des nouveaux textes. Cette disposition s'inspire pour une part de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*. Le gouvernement hongrois a dressé une liste de questions-seuil pour permettre l'évaluation des textes réglementaires, qu'ils soient nouveaux ou anciens : (i) Est-il possible d'éviter la réglementation ? (ii) Existe-t-il une autre solution à la proposition faite ? (iii) Les avantages attendus justifient-ils les coûts impliqués par la réglementation ? (iv) La mise en œuvre de la réglementation est-elle possible ? (v) Le

public a-t-il été consulté ? (vi) La réglementation est-elle compatible avec la structure juridique et réglementaire ? (vii) la réglementation sera-t-elle accompagnée d'une campagne de communication suffisante²² ? Dans la volonté d'évaluer ces questions, le Commissaire du gouvernement a préparé, avec le concours du ministère de la Justice, des listes de contrôle volontaires et des directives sur la réglementation, et les a distribuées dans l'ensemble de l'administration (voir la section 3.3)²³. Le Commissaire du gouvernement a également recommandé la mise en place d'unités « de la déréglementation » spécialisées dans chaque ministère.

Si le volet du programme qui s'applique à la déréglementation a réussi à éliminer un nombre considérable de lois et de réglementations existantes (voir la section 4.1), la mise en œuvre des nouvelles exigences de qualité en matière de réglementation dans l'administration n'ont pas donné satisfaction. S'il est possible de dire que le processus d'examen a endigué l'inflation de la réglementation, il n'a assuré ni un degré satisfaisant de qualité, ni même une amélioration de la qualité des lois et des règlements²⁴.

En mai 1999, tirant les enseignements directement des expériences acquises avec le précédent programme, le gouvernement a présenté un nouveau programme sur deux ans²⁵. Comme c'était le cas avec l'administration précédente, mais avec de nouvelles dispositions institutionnelles, la politique de réforme de la réglementation est greffée sur la stratégie de développement de la fonction publique. Le gouvernement souligne le fait que la nouvelle politique est conçue pour apporter de « nouvelles améliorations » aux travaux du gouvernement, sous l'angle de la qualité et de l'efficacité. Il s'agit explicitement d'un programme tourné vers l'avenir, qui vise la mise en place de capacités institutionnelles permettant une réglementation et une mise en œuvre efficaces. La révision et l'élimination de réglementations existantes prennent une priorité moins importante. L'Agenda 2000 pour l'adhésion européenne acquiert un rôle de premier plan. Le nouveau programme répond de manière spécifique à quatre priorités :

- Un examen des compétences et des tâches des institutions chargées de la réglementation ;
- Un examen du processus de dévolution, dont l'objet est de porter les capacités à la hauteur des responsabilités, en particulier dans la volonté de déterminer les moyens de renforcer le niveau local ;
- Une généralisation du recours aux nouvelles technologies dans le secteur public ; et
- Une amélioration de la qualité de l'administration des ressources humaines.

Il convient, tout particulièrement, de relever quatre actions, compte tenu de leur incidence potentielle sur les capacités de réglementation. Le gouvernement propose, en premier lieu, de réformer en l'an 2000 la loi sur la législation (XI/1987) de manière à améliorer *ex ante* et *ex post* l'évaluation d'impact des propositions de réglementation. En deuxième lieu, le gouvernement a lancé un examen de la loi sur les Règles générales des procédures administratives (IV/1957) de manière à renforcer les garanties et les droits des individus en matière d'appels, de décisions, de délais, et ainsi de suite. En troisième lieu, l'examen général des agences et des organismes responsables de la réglementation fournit la possibilité de renforcer l'indépendance, la transparence et la responsabilisation des agents chargés de la réglementation au niveau sectoriel, bien que le but de l'examen ne soit, à l'heure actuelle, pas encore clairement établi. En quatrième lieu, le programme proposait des réformes majeures pour les administrations infranationales, ainsi que le renforcement des institutions au niveau régional (voir la section 2.3). Une lacune majeure du programme de 1999 demeure dans le fait qu'il n'améliore ni la mise en œuvre des principes de qualité pour la réglementation, ni les arrangements institutionnels requis pour garantir la qualité au centre de gouvernement, responsable de la gestion de la réglementation.

2.2. Dispositifs assurant un soutien à la réforme de la réglementation dans l'administration publique

Il est nécessaire de mettre en place des dispositifs de réforme associés à des responsabilités et des pouvoirs explicites pour la gestion et le contrôle de la réforme dans l'administration, si l'on souhaite que cette réforme procède suivant son calendrier, et que le retour aux excès de réglementations se manifeste. Comme le font tous les pays de l'OCDE, la Hongrie souligne la responsabilité des différents ministères lorsqu'il s'agit des résultats obtenus dans leur secteur de responsabilité. La loi sur la Législation précise que les ministres sectoriels jouent un rôle décisif dans leur champ de compétence et qu'il ne devrait pas y avoir de relation hiérarchique entre le Premier ministre et les ministres chargés de portefeuilles sectoriels²⁶. Mais il est souvent difficile pour les ministères de se réformer eux-mêmes, compte tenu des pressions qui s'y opposent. Il faut maintenir une cohérence et une approche systématique dans l'ensemble de l'administration pour assurer une large assise à la réforme. Depuis l'année 1990, la Hongrie a eu recours à plusieurs solutions pour gérer et contrôler le système de réglementation. Elles ont en commun une même caractéristique, qui est le fait d'avoir donné un rôle central au Bureau du Premier ministre et au ministère de la Justice.

Jusqu'en 1998 le Bureau du Premier ministre (BPM) était investi de la responsabilité, au premier chef, de la déréglementation et de la politique de la réforme de la réglementation. En 1994, un **commissaire du gouvernement pour la modernisation de l'administration publique** a été nommé pour préparer le programme stratégique, organiser la consultation publique et les activités de consultation, rédiger des recommandations et mettre au point les politiques du gouvernement, et coordonner les propositions émanant des différents ministères dans le contexte d'un projet accepté par tous. Le Commissaire du gouvernement bénéficiait du soutien d'une unité centrale de 18 administrateurs, dont seulement une petite équipe était consacrée aux affaires de réglementation. Les décrets du gouvernement lui conféraient deux pouvoirs importants. En premier lieu, il assistait, à rang égal, aux réunions hebdomadaires des Secrétaires d'État administratifs. En deuxième lieu, il pouvait préparer un « rapport supplémentaire au gouvernement consacré à l'ensemble des coûts, des avantages et des impacts » des textes soumis au gouvernement par tous les ministères²⁷. Un Conseil Consultatif pour la Déréglementation — composé à 1/3 par des représentants de l'administration et aux 2/3 de personnalités originaires de l'Université, des affaires et d'autres secteurs non gouvernementaux lui apportait son concours. Le ministère de l'Intérieur nommait les membres du conseil, en collaboration avec le ministère des Finances²⁸.

En 1998, le gouvernement n'a pas renouvelé le mandat du Commissaire du gouvernement. Ses responsabilités de coordination et de gestion ont été transférées au **ministère de la Justice**²⁹. Pour leur part, les aspects stratégiques et politiques de la réforme de la réglementation et ceux qui touchaient l'administration publique sont demeurés au BPM, en y étant confiés à la responsabilité d'un Secrétaire d'État politique. Le BPM accueille le secrétariat des commissions et des conseils interministériels. Dans cet ensemble, la réunion hebdomadaire des Secrétaires d'État administratifs joue un rôle de coordination, de discussion et de prise de décisions essentiel dans le domaine des affaires de réglementation (voir encadré 4 et figure 1)³⁰. Le but principal de cette réunion est d'aboutir à un accord sur les questions qui seront discutées par le gouvernement au niveau du Conseil des ministres. Sans l'approbation de cette réunion, les dossiers ne peuvent être présentés à l'ordre du jour du gouvernement qu'avec l'accord du Premier ministre. Les secrétaires d'État administratifs de tous les ministères assistent à la réunion, qui est organisée, convoquée et présidée par le secrétaire d'État administratif du BPM.

En novembre 1998, un nouveau système de coordination des politiques, désignée sous le nom de *Referatura*, a été mise en place au BPM. Cet organisme spécial, calqué sur le modèle de celui qui fonctionne dans la Chancellerie allemande, est composé par un groupe d'experts qui suivent toutes les activités de chacun des ministères. Le but recherché est de faire en sorte que des experts qui représentent la

perspective centrale participent à la préparation des documents et des propositions émanant des ministères, dès le départ. Le chef de la *Referatura* participe également aux réunions hebdomadaire des secrétaires d'État administratifs. L'administrateur chargé de chaque ministère au sein de la *Referatura* prépare, en collaboration avec un juriste de Département juridique du BPM, une note conjointe sur tous les textes soumis. Une note jointe en annexe décrit la proposition ; le résultat des consultations interministérielles ; les questions demeurées sans solution ; et les propositions d'améliorations. Le secrétaire d'État administratif du BPM se fonde sur cette note pour résoudre tous les désaccords non résolus. Ce dispositif est trop récent pour qu'il soit possible de l'évaluer, mais il semble que la *Referatura* fonctionne plus comme une source d'informations que dans le rôle d'un analyste indépendant ou dans celui d'un médiateur pour les différends. En d'autres termes, elle améliore la coordination sans jouer un rôle actif dans la solution des difficultés.

Avec la nouvelle répartition des pouvoirs en matière de gestion de la réglementation, le ministère de la Justice est devenu, dans la pratique, le principal administrateur du système de réglementation, et il est dans ces conditions le dernier « filtre technique » qui permet d'assurer la qualité de la réglementation après que les ultimes décisions ont été prises au niveau du gouvernement. En fait, dans sa qualité de garant de la légalité de l'administration, le ministère de la Justice est responsable de la qualité juridique des projets de lois et des décrets du gouvernement, et il reçoit notification des nouveaux arrêtés ministériels. Il dispose d'un droit de veto (rarement exercé) sur la préparation des lois et des décrets du gouvernement.

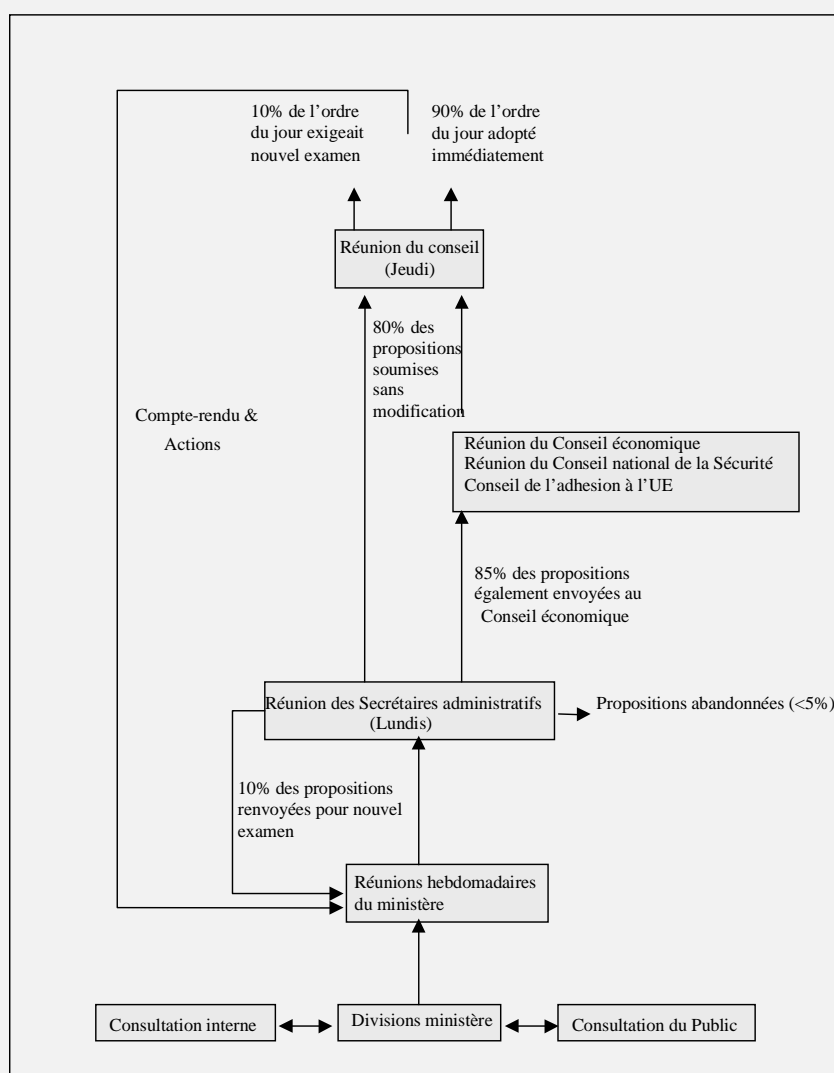
Comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE, les ministres sont responsables de la préparation et de la rédaction du texte. En revanche, et c'est un élément central du processus normatif en Hongrie, la loi sur la Législation donne au ministre de la Justice la responsabilité d'assurer la qualité juridique de chaque projet. Dans ces conditions, le ministre de la Justice est tenu de :

- S'associer au ministère d'origine pour présenter au gouvernement (c'est-à-dire à la réunion des Secrétaires d'État administratifs) le texte du projet de loi.
- Autoriser, avant qu'il ne soit présenté au gouvernement, les projets de décrets du gouvernement.
- Recevoir communication des intentions des ministres qui souhaitent adopter un arrêté ministériel.

Encadré 3. Le processus en deux étapes de l'examen de la réglementation

Le gouvernement a recours à un processus en deux étapes pour préparer les projets de lois importantes destinées au parlement, ou les projets de décrets du gouvernement. La réunion hebdomadaire des Secrétaires d'État administratifs examine au moins à deux reprises les textes des réglementations d'un niveau plus élevé : d'abord sous la forme d'un « concept » de politique, et en second lieu, sous la forme d'un texte juridique concret. Avant la réunion, le Secrétaires d'État administratifs reçoivent les projets et les documents joints en annexe (voir la section 3.1.1). Dans certains cas particuliers, le « concept » peut être débattu et approuvé par les secrétaires d'État politiques, qui se rencontrent une semaine sur deux, et jouent le rôle de groupe consultatif avant le débat qui réunit les secrétaires d'État administratifs. Le programme actuel de réforme de la réglementation du gouvernement envisage d'étendre l'utilisation de la procédure à deux étapes à un groupe plus important de réglementations subordonnées, en particulier pour favoriser des discussions sur les solutions de rechange à la réglementation.

L'organisation de l'élaboration des politiques en Hongrie



Source : Banque Mondiale (2000), *Public Administration Development in the EU Accession Context : The Civil Service in Hungary*, Washington (publication prévue), p. 36.

Le ministère est également responsable de quatre missions pertinentes³¹. En premier lieu, le ministère prépare les programmes de lois bi-annuel, annuel et tri-annuel du gouvernement ; il contrôle et facilite sa mise en œuvre. En second lieu, il est responsable, en coordination avec le ministère des Affaires étrangères, de l'harmonisation juridique avec l'Union européenne. En troisième lieu, le ministère est le gardien des instruments législatifs de l'État. Il est de sa compétence de publier le catalogue des lois et des règlements d'application, et de dresser la nomenclature des principaux instruments juridiques de l'État. En quatrième lieu, il prépare et communique les directives et les instructions qui permettent d'améliorer la qualité de la rédaction des textes juridiques (section 3.1.4). Traditionnellement, le ministère de la Justice a bénéficié d'une haute réputation technique dans l'administration hongroise. Cette influence sera essentielle pour la mise en œuvre de tâches réglementaires importantes, dans la mesure où les nouvelles tâches déléguées en 1999 n'ont été accompagnées ni de nouvelles ressources budgétaires, ni de nouvelles ressources humaines, ou de nouveaux pouvoirs.

La loi sur la Législation exige également que les projets de loi soient communiqués au Procureur général et, en fonction de leur nature, au président de la Cour suprême, dans la mesure où le texte de loi affecte l'autorité de tribunaux, ainsi qu'aux municipalités de comtés et de la capitale s'ils sont de nature à avoir une incidence réelle sur les activités des collectivités locales. La Résolution du gouvernement 1088/1994 exige également que les projets de règles soient envoyés aux huit Associations nationales de collectivités locales, qui représentent les municipalités. Dans l'ensemble, ce dispositif signifie que des centaines de projets de lois et de règlements circulent tous les ans dans les organismes qui composent l'État.

Les Ordonnances sur gouvernement précisent la procédure pour la politique de coordination, et elles fixent les délais pour les consultations et la communication des projets soumis au visa interministériel³². Avant la tenue des débats devant la réunion des secrétaires d'État administratifs, le ministère qui est à l'origine du projet communique le projet de loi ou de décret du gouvernement à toutes les instances concernées, soit sous la forme de « concept » de politique, ou sous la forme de projet de rédaction (voir l'encadré 3 sur le processus en deux phases). Au cours de la seconde phase, le ministère qui est à l'origine de la proposition fait circuler le projet après avoir obtenu l'accord du ministère de la Justice. L'article 29 des Ordonnances sur le gouvernement précise que, d'une manière générale, un minimum de 15 jours calendrier devraient être accordés pour permettre une consultation interne sur un texte. Il demeure que, en pratique, les ministères fixent une période de 5 jours ou moins encore pour recevoir des commentaires³³. Normalement, les ministères fournissent des commentaires écrits, mais beaucoup de discussions en vis-à-vis et de réunions interministérielles peuvent être organisées. Au cours des réunions des secrétaires d'État administratifs, les différends et les controverses sont aplanies avant qu'une décision finale soit prise au niveau du cabinet du Premier ministre. Ce processus n'est valable qu'au niveau des projets de lois et des décrets du gouvernement.

Il demeure, en pratique, que le système varie d'un ministère à l'autre. Les ministères qui prennent l'initiative d'un texte ont une certaine liberté dans la constitution de la liste des destinataires officiels. Il n'existe aucune règle ni critères spécifiques concernant les documents à joindre en annexe, le temps minimum pour les consultations interministérielles, l'obligation de conserver des archives, ou la réponse aux commentaires. En partie pour ces raisons, des échecs ont été constatés ces derniers temps dans la circulation des projets. Dans certains cas, trop peu de temps a été accordé pour fournir des commentaires, et certaines agences importantes, comme l'autorité de la concurrence, n'ont pas reçu les règlements qui ont une incidence sur leur domaine d'activité³⁴.

Deux autres ministères du gouvernement contribuent au contrôle exercé par le BPM et le ministère de la Justice. Le ministère des Finances approuve toutes les mesures qui ont un impact budgétaire et fiscal, et le ministère des Affaires étrangères coordonne les questions dont la substance est de nature internationale ou européenne.

En dehors du pouvoir exécutif, un ensemble d'autres organismes exercent des pouvoirs réglementaires essentiels et jouent un rôle dans le développement et l'amélioration de l'environnement juridique et réglementaire. L'**Office hongrois de la concurrence** (OHC), une institution publique indépendante, qui répond devant le Parlement, est dotée de pouvoirs importants de protection de la concurrence. A titre d'exemple, son rapport annuel au parlement et ses nombreux rapports de recherches ont soulevé des questions importantes dans le domaine de la concurrence, dans les réglementations anciennes et nouvelles³⁵. En outre, bien qu'il ne l'ait jamais fait, l'OHC a la faculté d'attaquer devant un tribunal toute action ou décision, à l'exclusion des actes normatifs produits par les agences, ministères ou municipalités, au titre de la loi sur la Concurrence. Il peut également intenter une action devant la Cour Constitutionnelle, que ce soit à l'encontre d'un acte normatif pris en tant que tel et non dans une de ses applications particulières, au titre de son inconstitutionnalité. Le président de l'OHC participe aux réunions du Conseil des ministres et son vice-président participe à celles des Secrétaires d'État administratifs. Lors de ces réunions, l'Office a le droit de formuler un avis sur toutes les propositions qui font l'objet des discussions. En revanche, ses avis n'ont aucune valeur contraignante. L'OHC peut également déléguer un représentant auprès d'autres organismes réglementaires, comme le Conseil sur la Passation des Marchés publics, le Comité des tarifs douaniers, ou l'Agence de privatisation. Il reste que les relations et les responsabilités en matière de concurrence de l'OHC et des organismes sectoriels responsables de la réglementation devront être clarifiés (voir le rapport de référence au chapitre 3).

Enfin, le **Parlement**, en sa qualité de premier rédacteur des lois, et la **Cour constitutionnelle**, en sa qualité de contrôleur suprême des lois, jouent un rôle clef dans le système légal et réglementaire de la Hongrie³⁶. Après avoir, sous l'ancien régime, joué un rôle qui consistait à transformer en lois les décisions du gouvernement, le parlement transformé est devenu le premier lieu où la volonté du public trouve son écho, où les compromis sont trouvés, et où la responsabilisation est garantie. A l'heure actuelle, une douzaine d'« experts de terrain », bénéficiant d'un statut comparable à celui de la fonction publique, apportent leur contribution au travail des commissions parlementaires. Leur petit nombre et leur manque de ressources, auquel s'ajoute la surcharge du calendrier législatif, a sans doute eu une incidence négative sur la qualité des lois au cours de la dernière décennie³⁷. La Cour constitutionnelle a joué un rôle très actif et visible en Hongrie. A titre d'exemple, la cour a récemment rejeté comme non constitutionnelles plusieurs lois dans un ensemble de textes d'amendements législatifs sur la lutte contre le crime organisé.

2.3. *La coordination entre les différents niveaux d'administration*

Le Rapport de l'OCDE pour 1997 conseille aux gouvernements d'« encourager la réforme à tous les niveaux d'administration ». Cette tâche difficile est d'une importance croissante dans la mesure où les responsabilités de la réglementation sont partagées à plusieurs niveaux de gestion publique, qu'ils soient supranational, international, national, ou infra-national. Une réglementation de bonne qualité à l'un de ces niveaux peut être remise en cause ou voir ses effets annulés par de mauvaises politiques ou pratiques à d'autres niveaux, alors que, en sens inverse, la coordination est susceptible d'étendre de manière importante les avantages des réformes. En Hongrie, on a constaté, au cours de la dernière décennie, une dévolution variable des pouvoirs depuis le gouvernement central vers les autorités infra-nationales et une harmonisation croissante avec les institutions européennes. Les politiques et les dispositifs qui favorisent la coordination entre les niveaux d'administration acquièrent ainsi une importance croissante pour le développement et le maintien d'une structure réglementaire efficace.

La coordination nationale et locale. Le principe de l'autonomie de gestion des collectivités locales a été rétabli en 1989-90 comme l'expression d'un attachement à la démocratie. Le processus de dévolution adopté dans ces conditions était parmi les plus généraux et les plus libéraux des anciens pays communistes³⁸. La rapidité et l'étendue de sa mise en place, témoignent, à l'instar de son soutien politique et populaire, de sa popularité. Le principal instrument de la dévolution est la loi sur l'autonomie de gestion

des collectivités locales LXV de 1990, qui établissait un système à deux étages : un étage inférieur 3 172 « autorités locales dotées de l'autonomie de gestion » (municipalités) consistant dans des villages, des villes et des districts métropolitains, et un niveau supérieur de 19 « comtés » auxquels s'ajoute Budapest³⁹. Les quelques pouvoirs additionnels qui ont été attribués à la capitale ont cependant incité certains analystes à présenter le système comme étant à deux autres niveaux : le niveau national et celui des administrations autonomes locales⁴⁰.

Les municipalités disposent de pouvoirs importants dans un grand nombre de domaines d'action, et elles peuvent les exercer avec une grande indépendance par rapport à l'administration centrale. D'une manière générale, les municipalités sont responsables au niveau local dans les domaines de la qualité de l'environnement, du développement local, et des infrastructures économiques. Elles fournissent également d'importants services publics tels que celui du logement, de l'éducation primaire, des soins de santé et de la sécurité sociale. Elles assument les responsabilités dans des matières d'intérêt local qui ne sont pas couverts par les responsabilités statutaires d'une autre autorité⁴¹. Elles peuvent également collecter des impôts, fixer les tarifs des services publics et accorder des subventions budgétaires (bien que, dans la pratique, elles répugnent à prélever des impôts locaux). Les municipalités contrôlent des biens importants. D'après le ministère de l'Intérieur, l'ensemble de leurs avoirs dépassent le quart de la richesse du pays⁴².

Le principal rôle des 19 comtés est de fournir des services aux municipalités. La loi de 1990 a considérablement réduit les pouvoirs et les compétences de cette institution millénaire. En pratique, les décisions et les accords municipaux définissent les fonctions des comtés⁴³. Leurs principaux domaines d'activité sont la protection de l'environnement, le tourisme, l'emploi régional et la formation professionnelle. Les comtés collaborent également à la fourniture de services publics dépassant les limites des petites collectivités (pour l'essentiel, la santé publique et l'éducation générale et la culture). Il convient de relever que les comtés sont différents des municipalités pour ce qui est de leurs fonctions, mais qu'ils ne le sont pas du point de vue hiérarchique. Dans ces conditions, le système judiciaire, au sein duquel la Cour constitutionnelle, intervient dans les disputes entre les comtés et les municipalités⁴⁴.

Pour les besoins de la planification et à des fins statistiques, la Hongrie a été en outre subdivisée par la loi sur le développement régional en 1996 en sept régions administratives⁴⁵. Chaque région est à présent dotée d'un Conseil de développement régional. Le parlement envisage à l'heure actuelle d'apporter des amendements à cette loi pour accroître les moyens de gestion dont dispose le Conseil de développement, pour l'utilisation des fonds régionaux de développement. Cela pourra avoir pour résultat la réorganisation des fonctions dans les bureaux territoriaux et dans certains cas, dans les comtés et les municipalités.

Parallèlement au processus de dévolution aux administrations locales, le gouvernement central a déconcentré ses pouvoirs auprès des bureaux territoriaux qui correspondent aux 19 comtés, auxquels s'ajoute Budapest. Sous la responsabilité du Bureau du Premier ministre, les bureaux territoriaux exercent des fonctions budgétaires ainsi que certaines fonctions administratives, par exemple l'exercice du contrôle juridique, les activités non politiques et la compétence pour agir en deuxième ressort dans certains domaines. Les bureaux permettent de mettre en œuvre certaines réglementations dans les domaines qui demeurent réservés au gouvernement central⁴⁶. Au cours des premières années qui ont suivi la réforme, beaucoup de municipalités ont connu des difficultés à exercer les nouvelles responsabilités qui avaient été transférées du niveau du comté. Dans ces conditions, plusieurs ministères à compétence sectorielle ont entrepris de construire leur propre organisation décentralisée aux niveaux local et régional, parallèlement aux bureaux territoriaux. Sous la contrainte des impératifs budgétaires, le gouvernement a récemment entrepris de réduire le nombre de ces bureaux, mais certains chevauchements demeurent⁴⁷.

Les processus de dévolution et de déconcentration ont pour conséquence que la Hongrie est de plus en plus administrée aux niveaux locaux. Mais cela a créé de réels problèmes et des difficultés potentielles de double emploi dans le domaine de la réglementation, des chevauchements, et des sources d'inefficacité. Au delà des sources d'inefficacité nées de la trop petite taille de certaines municipalités, leur interdisant de bénéficier d'économies d'échelle, et des difficultés transitoires dans la création, la conservation et l'amélioration de services municipaux efficaces, deux importants problèmes de réglementation peuvent être perçus⁴⁸. En premier lieu, la loi et ses règlements d'application ne fournissent pas de définition précise des fonctions obligatoires ni du contenu ou du niveau des services que les municipalités doivent fournir. Il en résulte, au niveau local, des confusions importantes et des chevauchements⁴⁹. En second lieu, l'absence de séparation entre les fonctions de propriétaire et de réglementation dont jouissent les municipalités sont à l'origine d'importants problèmes dans les domaines de l'économie ou de la concurrence ainsi que dans le domaine éthique. Les fournisseurs de services municipaux dans des domaines tels que les adductions d'eau et les égouts, le chauffage de district, les transports publics locaux, la collecte et le dépôt des ordures, ou encore la gestion des cimetières, entrent directement en concurrence avec des entreprises privées (parfois possédées autrefois par ces mêmes municipalités). La situation est encore aggravée par le fait que même lorsque les droits de propriété sont clairs, les municipalités disposent du droit de fixer les prix et peuvent intervenir ainsi dans les marchés et les flux d'investissements.

Les mécanismes existants de contrôle et de responsabilité applicables aux collectivités locales sont d'un usage difficile. Pour résoudre certains de ces problèmes, le gouvernement s'appuie sur le contrôle exercé par les tribunaux ou sur des mécanismes de coordination volontaires. Comme il a été indiqué, les municipalités ne sont pas subordonnées au gouvernement central⁵⁰. Dans ces conditions, ce dernier, comme le font d'autres parties telles que l'autorité de la concurrence, pourra exercer un contrôle légal *ex post*, mais uniquement par l'intermédiaire du système judiciaire et en fondant son action sur l'inconstitutionnalité des règlements d'application. En tant que mécanisme préventif, la loi sur la gestion autonome des collectivités locales de 1990 prévoit un dispositif de notification *ex ante*. Les municipalités communiquent leurs règlements avant leur entrée en vigueur au Bureau territorial, qui a la faculté de demander des modifications. Toutefois, si la municipalité rejette les modifications, le chef du bureau territorial peut faire appel devant la Cour constitutionnelle afin d'annuler le règlement d'application de l'autorité locale (ou ses dispositions). Le bureau territorial n'est pas habilité à déclarer une décision nulle ou à l'amender.

En second lieu, le gouvernement a encouragé la coopération et s'est efforcé de sensibiliser les autorités locales à la nécessité de produire de meilleures réglementations, tout en leur en donnant les moyens. Au cours du programme de réforme de la réglementation de 1995-1998, le commissaire du gouvernement a apporté son concours à l'examen critique et à l'amélioration des règlements d'application et des arrêtés municipaux en proposant des directives et des moyens de formation⁵¹. Depuis le mois de septembre 1998, le Secrétaire d'État politique du Bureau du Premier ministre a mis en place un cadre d'échange pour les administrations autonomes locales, avec la participation de l'Association nationale des municipalités, la Chambre de la fonction publique et l'Association des notaires. Par ce moyen, le gouvernement informe les parties intéressées sur ses projets et ses programmes en matière de réglementation. En outre, le gouvernement pourra apporter son assistance dans le domaine de la réglementation.

Il demeure que ces mécanismes paraissent insuffisants pour assurer la gestion de la qualité de la réglementation entre les différents niveaux d'administration. Une difficulté importante demeure dans l'absence de dispositifs clairs de règlement des litiges avec l'administration et la lenteur avec laquelle le système judiciaire traite les recours. Bien que leur nombre diminue, des dizaines de recours contre les municipalités sont encore enlisés dans les méandres de procédures judiciaires longues et lourdes. D'une manière générale, intenter une action contre une municipalité devant un tribunal prend des années, tandis que le règlement contesté demeure en vigueur. Dans ces conditions, tirant avantage de la difficulté pour les bureaux territoriaux à prendre des mesures coercitives, il arrive que des maires entrepreneurs prennent le

risque d'appliquer des règlements contestables, en espérant que les éventuelles sanctions interviendront une fois que le contexte politique local aura changé⁵². Cela pourrait, par exemple, expliquer la « concurrence » à laquelle se livrent les municipalités pour attirer les investissements en réduisant autant que faire se peut les exigences en matière de réglementation ou de fiscalité ou encore, ce qui est plus significatif, en matière de respect des mesures de protection de l'environnement⁵³. De même, la consultation de l'Association nationale des municipalités ou des principaux comtés débouche par nature sur des avis et elle ne constitue pas un dispositif de règlement des différends suffisamment solide ni un système de coordination efficace entre le gouvernement central et les municipalités ou entre les municipalités elles-mêmes.

En partie pour résoudre ces questions, le gouvernement a lancé des études pour préparer des amendements à la loi sur l'autonomie de gestion⁵⁴. Une proposition importante à l'étude porte sur une modification de la charge de la preuve à l'occasion des contrôles des réglementations effectués par les bureaux territoriaux. Sans remettre en cause le droit de recours de la municipalité concernée, le Bureau territorial pourrait suspendre l'application d'un arrêté municipal défectueux avant son entrée en vigueur. Par ailleurs, le gouvernement central a présenté au Parlement des amendements à la loi sur la politique régionale et le développement régional, ainsi qu'à la loi sur l'autonomie de gestion pour renforcer les pouvoirs du niveau d'administration intermédiaire, c'est-à-dire des sept régions⁵⁵. Un des principaux objectifs est d'améliorer la compatibilité avec les régions des autres pays de l'UE (c'est-à-dire le niveau NUTS II), et d'améliorer l'efficacité de l'administration publique au niveau régional.

Coordination avec les institutions européennes. Parmi ses principales priorités politiques, les engagements pris par la Hongrie et ses négociations continues avec la Commission européenne ont constitué un des principaux ressorts qui ont modelé la réforme de la réglementation dans la plupart des secteurs économique, social et administratif, ainsi que la capacité de l'administration à produire des réglementations de bonne qualité. Dans ces conditions, la stratégie, les institutions et les processus qui ont permis d'incorporer l'acquis communautaire européen (voir l'encadré 4) dans le système légal et réglementaire de la Hongrie, également désigné sous le nom de Processus de rapprochement, ont constitué des éléments fondamentaux de la réforme de la réglementation.

Encadré 4. L'acquis communautaire européen

L'acquis communautaire comprend l'ensemble du corpus réglementaire des communautés européennes, enrichi et révisé, au cours de des dernières 40 années. Il comprend :

- Le Traité fondateur de Rome, révisé par les traités de Maastricht et d'Amsterdam
- Les règlements et les directives adoptés par le Conseil des ministres, parmi lesquels beaucoup portent sur le marché unique
- Les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes

L'acquis a considérablement augmenté au cours de ces dernières années, et il comprend à l'heure actuelle la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC), de même que le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures (JAI) ; il s'étend également aux objectifs et aux résultats de l'union politique, économique et monétaire.

Les États qui souhaitent adhérer à l'Union européenne sont tenus d'adopter et de mettre en œuvre l'ensemble de l'acquis communautaire au moment de leur entrée, bien qu'une certaine souplesse soit accordée sur le calendrier. Le Conseil européen a refusé d'admettre l'adoption partielle de l'acquis, dans la mesure où il considérait que cela créerait plus de difficultés que cela n'en résoudrait, et que le résultat obtenu serait un affaiblissement de l'acquis lui-même.

En outre, pour transposer le corpus du droit européen dans leur propre droit national, les pays candidats doivent s'assurer du fait qu'il sera correctement appliqué et sanctionné. Il pourra en résulter que des structures administratives devront être mises en place ou modernisées, que des systèmes juridiques devront être réformés, et que les fonctionnaires et les juges devront être formés.

Le processus de rapprochement a suivi différentes phases et étapes. En décembre 1991, la Hongrie a signé un accord d'adhésion avec l'Union européenne et ses États membre au titre duquel elle prenait l'engagement d'harmoniser son système juridique dans le contexte de l'Union européenne⁵⁶. Au cours des années suivantes, le gouvernement a intensifié ses relations avec les États membres de l'Europe et avec les institutions de l'UE. Du côté européen, un programme d'adhésion, appelé Agenda 2000, a été approuvé en 1995, et la Commission a été chargée de négocier et de contrôler les progrès réalisés.

La première phase a atteint son point culminant en mars 1998, lorsque les négociations ont été formellement entamées au cours de la réunion tenue à Chypre entre les États membres de l'UE, la Commission européenne et les autres pays candidats. Avant le début de cette réunion, la Commission a publié un Partenariat pour l'adhésion établi spécifiquement pour la Hongrie, pour guider sa contribution aux préparations à son adhésion. Cet examen préliminaire était fondé sur le projet hongrois de programme national pour l'adoption de l'acquis (ou « Programme d'harmonisation de la législation ») qui précisait les actions retenues comme nécessaires pour atteindre les objectifs établis au titre du Partenariat pour l'adhésion.

Le Programme d'harmonisation de la législation est mis en œuvre grâce à des décrets à court terme du gouvernement. Depuis 1995 et 1998, six décrets du gouvernement ont été pris pour mettre en œuvre le programme. Ces décrets déterminent des étapes obligatoires qui se fondent les uns sur les autres et se succèdent. Ils comportent des dispositifs détaillés concernant les domaines juridiques affectés par le droit européen, le calendrier de l'harmonisation du droit et les estimations financières du coût de leur mise en œuvre. Ces dispositifs sont également une base pour les projets de réglementation des ministères et du gouvernement. Le programme actuel, qui a été publié en novembre 1998 portera jusqu'au 31 décembre 2001⁵⁷. Au mois d'août de chaque année, le gouvernement communique au Parlement un rapport préparé par le ministère de la Justice et celui des Affaires étrangères sur la mise en œuvre du Programme d'harmonisation.

La complexité du processus a eu pour conséquence la création puis l'évolution d'un réseau élaboré d'institutions. Trois ministères principaux dirigent le programme. Pour les questions de substance, le ministère des Affaires étrangères suit les principaux dossiers diplomatiques, économiques et commerciaux (avant 1998, le ministère du Commerce était responsable de ce secteur) et il est directement chargé des négociations avec Bruxelles. Une commission interministérielle sur l'intégration européenne, dirigée par le ministère des Affaires étrangères mais où sont représentés tous les ministères, est responsable de la coordination des positions du gouvernement.

Pour ce qui est des aspects légaux et réglementaires, le ministère de la Justice vérifie le respect par le texte du Programme d'harmonisation législative et il vérifie, en particulier, la conformité du projet d'instrument (voir les sections 2.2 et 3.1.1) et il apporte son assistance à sa rédaction. Le ministère tient également à jour une base de données complète pour contrôler le degré de respect avec la réglementation européenne, qui est envoyée à Bruxelles tous les deux mois. Le Bureau du Premier ministre assure également la coordination de programmes de financement, tels que le Know-How Fund britannique ou le fonds de la Banque Mondiale, ou encore le programme de jumelage (voir la section 3.4)⁵⁸. Un ministre sans portefeuille a également été désigné en 1998, au Bureau du Premier ministre, pour assurer la coordination du Programme Phare de l'UE.

Les négociations sur l'adhésion de la Hongrie à l'UE se sont déroulées sous l'égide du Conseil d'association qui se réunit une fois par an et qui est le principal organisme de coordination politique des institutions européennes. Un Comité d'association se réunit également plusieurs fois par an pour superviser la négociation dans son ensemble. Un système de sous-comités fonctionne comme lieu d'échanges sur des questions plus techniques. Parallèlement, une Commission parlementaire comprenant des représentants des parlements hongrois et européens se réunit au moins deux fois par an. La dernière réunion de la Commission consultative commune comprenant des représentants du Conseil économique et social de l'UE et des organismes pertinents de la Hongrie se réunit au moins une fois par an.

Tableau 1. *Droit communautaire en vigueur au 1er janvier 1998*

Chapitres du répertoire juridique de l'UE	Règlements (1)	Directives (1)	Décisions (1)
1. Questions générales, financières et institutionnelles	40	3	120
2. Union douanière et liberté de mouvement des biens	108	6	99
3. Agriculture	222	128	73
4. Pêcheries	50	1	10
5. Liberté de mouvement des travailleurs et politique sociale	17	59	34
6. Droit d'établissement et liberté de fournir des services	8	121	9
7. Politique des transports	49	51	30
8. Politique de la concurrence	16	5	338
9. Impôts	2	30	1
10. Politique économique et monétaire et libre circulation des capitaux	15	5	18
11. Relations extérieures	169	4	427
12. Énergie	12	16	89
13. Politique industrielle et marché intérieur	25	262	98
14. Politique régionale et coordination des instruments structurels	12	0	6
15. Environnement, protection des consommateurs et de la santé	29	112	40
16. Science, information, éducation et culture	8	9	56
17. Lois relatives aux entreprises	4	18	0
18. Politique étrangère et de sécurité	4	0	26
19. Défense des libertés, sécurité et justice	0	0	9
20. L'Europe des personnes	2	5	2
Total	792	835	1 485

(1) Instruments juridiques de base. Certains instruments pourront appartenir à différents chapitres du répertoire
 Source : Description statistique de l'acquis communautaire communiqué par la Commission européenne à partir de la base de données Celex. Et Euro-Lex <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>.

Du côté européen, la Commission prépare et publie chaque automne un « *Rapport périodique sur les progrès accomplis par la Hongrie vers l'adhésion.* » Le rapport évalue trois ou quatre des principaux critères retenus pour l'adhésion : politique, économique, capacité à assumer les obligations de la qualité de membre et capacité administrative à appliquer l'acquis communautaire. Ce dernier critère a été exigé par le Conseil européen de Madrid en 1995, et il porte sur « la capacité judiciaire et administrative des pays candidats à adapter leurs structures administratives de façon à assurer la mise en œuvre harmonieuse des politiques de la Communauté après l'adhésion »⁵⁹.

La Commission européenne a considéré que la stratégie, le programme et les arrangements institutionnels de la Hongrie étaient en mesure d'assurer une forte coordination, et qu'ils permettraient la prise de décisions politiques de bonne qualité et avec célérité. Le gouvernement s'est imposé à lui-même comme date limite pour la transposition de l'ensemble de l'acquis la fin de l'an 2000. Cela est ambitieux et exigera des efforts importants et poursuivis, dans la mesure où beaucoup de dossiers particulièrement difficiles ont été laissés pour la dernière phase. Le dernier en date des Rapports de l'UE souligne que la Hongrie a réalisé des progrès constants dans la mise en œuvre de l'acquis communautaire, mais qu'elle a connu quelques retards. La Commission européenne a considéré, en particulier, que « le ralentissement du rythme de la transposition dans certains secteurs tels que l'environnement, a été compensé par une attention plus grande apportée au renforcement des structures de mise en œuvre. On peut en déduire que l'application concrète, et non pas la simple transposition, est recherchée de manière volontaire »⁶⁰.

Cette stratégie paraît réaliste et défendable, puisqu'elle paraît mettre plus l'accent sur les résultats que sur une législation symbolique. Une transposition formelle précipitée peut provoquer des incidences indirectes inattendues et être à l'origine d'un taux de respect de la réglementation très bas. Dans les quelques années qui suivront, une mise en œuvre adéquate prendra une importance croissante pour déterminer la qualité d'ensemble du régime de réglementation. L'expérience acquise à l'occasion d'adhésions récentes illustre le fait que des charges réglementaires ou des niveaux insuffisants de respect de la législation européenne peuvent être directement attribuables à la qualité de la transposition de l'acquis communautaire dans le système réglementaire, mais aussi aux dispositifs mis en place pour permettre leur application par l'administration. Cela est particulièrement vrai pour les nouveaux règlements de nature sociale et environnementale. Cette remarque devrait valoir plus encore pour la Hongrie qui pourrait s'attendre à bénéficier de montants comparativement plus réduits de fonds structurels et de cohésion européens pour adoucir l'impact de normes réglementaires plus exigeantes.

3. CAPACITÉ DE L'ADMINISTRATION À ÉLABORER DE NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS DE HAUTE QUALITÉ

3.1. *Transparence et prévisibilité de l'administration*

La transparence du système de réglementation est essentielle pour que soit établi un environnement réglementaire stable et accessible, c'est-à-dire apte à promouvoir la concurrence, le commerce et les investissements, et qui contribue à protéger des influences néfastes d'intérêts particuliers. La transparence renforce également la légitimité et l'équité dans les processus réglementaires. Dans la pratique, la transparence n'est pas facile à mettre en œuvre. Elle repose sur toute une gamme de pratiques, parmi lesquelles des processus normalisés pour l'élaboration et la modification des réglementations ; la consultation des parties intéressées ; une rédaction dans un langage simple ; une publication, une codification et d'autres moyens de rendre les règles faciles à trouver et à comprendre ; des contrôles exercés sur la liberté d'appréciation laissée à l'administration ; et des processus de mise en œuvre et d'appel qui soient prévisibles et cohérents.

Au cours des dix dernières années, la Hongrie a consacré une attention particulière à l'amélioration de la transparence et à la responsabilisation dans toutes les activités de l'administration et du pouvoir judiciaire, effaçant l'opacité du précédent régime et obtenant la confiance pour le nouveau gouvernement démocratique. En outre, deux ans avant le changement de régime, et avant bien d'autres pays de l'OCDE, la Hongrie avait adopté, en 1987, une procédure stable pour la création de lois et de règlements sous la forme de la loi sur la législation. Dans son Préambule, cette loi soulignait la nécessité d'améliorer l'État de droit, de contrôler l'excès de réglementations, de réduire l'instabilité législative et d'améliorer l'efficacité du système juridique⁶¹. Depuis lors, la loi n'a fait l'objet que d'amendements limités, notamment pour l'adapter au nouveau contexte démocratique.

3.1.1. *La transparence des procédures d'élaboration des nouvelles lois et réglementations*

Des processus transparents et cohérents pour l'adoption et la mise en œuvre de textes législatifs jouent un rôle essentiel lorsqu'il s'agit d'assurer la confiance dans le processus législatif et pour garantir les dispositifs qui permettent la participation à l'élaboration des lois. En Hongrie, la loi sur la Législation précise les limites de l'action du législateur ; elle définit les différents types d'instruments de réglementation — directives ayant force obligatoire et directives ayant valeur indicative — ; elle régit le processus de préparation des instruments ; elle précise la responsabilité des différents organismes impliqués dans le processus ; et elle définit d'autres éléments importants, tels que le recours à la

consultation du public⁶². Pour certaines lois et certains décrets gouvernementaux importants, une phase de « conception » préalable est également envisagée (voir encadré 3 : Le processus réglementaire en deux étapes) et régie par la Décision gouvernementale 1088/1994 (IX.20.) sur les règles de procédure applicables à l'administration.

Pour la préparation de lois complexes, particulièrement délicates ou importantes et dont le contexte politique et économique le justifie, sur proposition du ministère qui a pris l'initiative du texte, le gouvernement peut mettre en place un « comité de codification ». Ces groupes de travail ont un caractère consultatif, mais ils jouent souvent un rôle déterminant. Ils sont constitués de professeurs et d'experts renommés, d'organismes administratifs spécialisés, d'organisations sociales et d'organismes qui représentent des intérêts spécifiques, ou encore de représentants de la discipline scientifique concernée. Bien qu'ils soient encouragés depuis la mise en place de la politique de 1995, le gouvernement n'a mis en place qu'un seul comité de ce type en 1996-1997 pour la réforme de la loi sur la Justice où de questions juridiques complexes (réformes additionnelles à la Constitution et sept autres lois) justifiaient la contribution de professeurs de droit et de juges.

Le cas des prescriptions et des normes techniques. La loi sur la Législation ne concerne pas l'élaboration des prescriptions (obligatoires) et des normes (volontaires) techniques, qui font l'objet d'une loi spécifique sur les normes⁶³. Comme cela est souvent le cas, le processus de préparation des normes est plus élaboré, détaillé et transparent qu'il ne l'est pour la préparation de lois et de règlements. En particulier, le système hongrois a été réformé en profondeur dans le contexte de l'harmonisation rapide avec les directives de l'UE (voir le rapport de référence au chapitre 4). En Hongrie, un Comité national d'accréditation certifie les comités de standardisation ainsi que les règles et les procédures qu'ils utilisent. L'Institut hongrois de Standardisation (MSZT) est responsable de préparer les normes.

Le cas des « réglementations informelles ». La préparation des instructions, des directives et des autres exigences est en partie couverte par la loi sur la Législation. Néanmoins, dans la mesure où ces dispositions ne sont pas opposables au public, puisqu'elles ne le sont qu'à l'administration, elles sont assujetties à des règles moins contraignantes en matière de responsabilité et de transparence. A titre d'exemple, leur publication n'est pas obligatoire (articles 33-34) — bien que nombre de ministères publient les textes les plus importants dans leur propre journal officiel⁶⁴. Néanmoins, l'exemple des autres pays de l'OCDE montre que ce type de « règle informelle » a une incidence indirecte importante sur la société et l'économie et peut conférer des pouvoirs d'appréciation excessifs à ceux qui sont chargés de leur application aux niveaux d'administration inférieurs. A titre d'exemple, la présentation et la sélection des informations requises dans le dossier d'une demande de licence peuvent représenter une lourde charge administrative pour une PME. L'interprétation de directives peut être à l'origine de différences importantes dans l'application des droits de douane sur les importations.

Dans le contexte de la politique de réglementation actuelle, le ministère de la Justice prépare une importante révision de la loi sur la Législation, qui devrait être adoptée en 2000. Le programme, qui vise à mettre en place de nouveaux mécanismes pour améliorer l'harmonisation de la législation avec l'Union européenne, est axé sur trois points particuliers : En premier lieu, l'accroissement du rôle des comités de codification et du recours à cette instance. En second lieu, l'amélioration de la qualité des évaluations d'impact *ex ante* pour les projets de réglementations (voir la section 3.1.3), et en troisième lieu, l'extension du recours à la « procédure en deux étapes » pour les réglementations prises à un niveau inférieur. Le renforcement de certaines étapes par des exigences concrètes sur la distribution interne des projets et l'amélioration de la transparence des « réglementations informelles » pourraient certainement contribuer aux résultats recherchés par ce type d'initiative. Le contrôle des analyses d'impact et la généralisation du « processus en deux étapes » auront également une incidence sur la nature et l'intensité des travaux accomplis par les réunions des Secrétaires d'État administratifs et leur secrétariat.

3.1.2. *La transparence comme outil de dialogue avec les groupes concernés : le recours à la consultation du public*

On observe actuellement une tendance marquée au renforcement et au développement de la consultation du public à l'occasion de l'élaboration des réglementations dans les pays de l'OCDE. La consultation du public donne aux parties intéressées l'occasion d'apporter une contribution active aux décisions en matière de réglementation et devrait donc être considérée comme un élément essentiel de la capacité de se doter de réglementations de bonne qualité. Considérant qu'il s'agit là d'un aspect fondamental de la construction d'un État démocratique et du renforcement de la confiance dans l'administration publique, le gouvernement hongrois a beaucoup investi dans l'amélioration des mécanismes de consultation du public et dans les mesures propres à favoriser la participation des citoyens et des entreprises. Cela a débouché sur la mise en place d'une infrastructure institutionnelle et procédurale permettant d'associer les groupes d'intérêts. Cependant, les réactions culturelles et les traditions que reflètent les vieux réflexes de l'administration, auxquelles il faut ajouter l'attitude sceptique et passive du public, ont entravé l'efficacité de ces initiatives novatrices et résolues en matière de consultation.

Planification prospective. La Hongrie s'est dotée d'un système complexe de planification prospective des actions législatives et réglementaires, qui est en avance sur ceux de la plupart des pays de l'OCDE. A l'heure actuelle, deux procédures de planification prospective sont en place. La loi sur la législation (articles 21 et 22) exige que le gouvernement établisse un programme quinquennal comportant une liste de toutes les lois et principaux décrets du gouvernement dont l'élaboration est envisagée. Chaque année, le gouvernement (c'est-à-dire le ministère de la Justice) rend compte au Parlement de la mise en œuvre du programme. Compte tenu du décalage entre le programme quinquennal et la durée du mandat du Parlement qui est de quatre ans, ces programmes à long terme ont surtout joué le rôle d'engagements politiques du gouvernement.

Pour remédier à cette discordance, le gouvernement a préparé des programmes législatifs à plus court terme, couvrant une période de six mois à trois ans. Ces programmes sont un outil important pour les consultations internes et externes. Aux termes de la loi, le gouvernement est tenu de consulter la Cour Suprême, le Procureur de la République, des représentants des organismes sociaux ou des entreprises, et les collectivités locales, en sus de l'administration centrale. Après approbation, le gouvernement publie les programmes au Journal officiel et dans les media. En outre, tous les six mois, le ministère de la Justice actualise le programme législatif, et rend compte au Parlement de son exécution, en améliorant par ce dispositif la gestion de ses responsabilités en matière de législation.

Consultation par le public des projets de textes. La loi sur la législation précise les droits du public en matière de participation au processus d'élaboration des règles (article 27). Elle stipule que toute personne, organisation sociale (organisations représentatives de la société civile et organismes représentant des intérêts particuliers), ou toute autre personne tenue de respecter les dispositions en cause doit être associée à l'élaboration des « règles juridiques » susceptibles d'affecter ses intérêts.

Bien que la loi ne fasse pas de distinction entre les « règles juridiques », dans les faits, on a surtout recours à la consultation pour les projets de lois et pour certains décrets gouvernementaux importants. D'une manière générale, le ministère qui est à l'origine de la proposition communique le texte et précise une date limite pour la réception des commentaires. Dans certains cas, une analyse des justificatifs et un résumé sont joints au projet de réglementation. La date limite est fixée en fonction du volume du projet et de la nature de la « règle juridique. » Il n'existe aucun critère de nature générale pour déterminer comment les personnes à consulter doivent être choisies, ni pour définir les documents complémentaires qui doivent être annexés au projet d'instrument. Au cours des débats tenus à la réunion du Secrétaire d'État administratif, ou même au niveau du Conseil des ministres, de nouvelles consultations spécifiques pourront être requises.

Encadré 5. **Consultation du public pour les réglementations touchant à l'environnement en Hongrie***

Au milieu des années 90, le ministère de l'Environnement a mis en place une procédure de haute qualité pour la consultation du public à l'occasion des propositions de lois et de règlements, qui pourra constituer un précédent important pour les procédures nationales harmonisées. Les règles ont été précisées dans une « Annonce » publiée en septembre 1996 dans la gazette du ministère, stipulant entre autres que :

- Le ministère publiera une liste des projets de lois et de décrets sur lesquels il travaille actuellement, deux fois par an (le 15 février et le 15 septembre)
- Les ONG travaillant dans le domaine de l'environnement et les autres groupes intéressés pourront demander à être impliqués dans le processus de la rédaction des lois et des règlements à condition qu'une lettre exprimant cet intérêt (que ce soit pour une loi particulière ou d'une manière générale) soit envoyée au ministère dans les 30 jours qui suivent la publication de la liste.
- Les ONG déclarées (sur ce qui est désignée comme la « liste des groupes de pression ») peuvent faire des suggestions de modification des projets dans un certain délai.

Le ministère a également commencé à présenter les textes de ses projets de réglementations sur son bulletin électronique du réseau de la Zöld Pók (l'araignée verte), accompagnés d'une date limite pour l'envoi.

Caddy, Joanne (1998), *Sowing the Seeds of Deliberative Democracy? Institutions for the Environment in Central Europe : Case study of Public Participation in Environmental Decision-making in Contemporary Hungary*. Doctoral Thesis, European University Institute, Florence, Mai.

Que ce soit en complément ou en substitution de la communication d'un projet d'instrument, les ministères organisent souvent des réunions de consultation avec toutes les organisations considérées comme intéressées — soit en groupe, soit isolément — pour des discussions et des commentaires plus approfondis. En outre, certaines lois ont justifié la mise en place de consultations spécifiques pour la préparation des règlements d'application. C'est par exemple le cas de la loi sur la passation des marchés publics pour laquelle a été créé un Conseil de la passation des marchés publics. En outre, de nombreux organismes consultatifs sont rattachés aux ministères pour leur fournir des avis et participer aux débats ouverts sur la réglementation. En de tels cas, le ministre décide du mandat et de la composition du groupe. Un organisme consultatif typique peut être vu dans le Conseil national sur l'Environnement, qui se réunit une fois par semaine, et possède un secrétariat géré par le ministère de l'Environnement. Le Conseil est constitué, à parts égales, de scientifiques de renom, de représentants du secteur de l'entreprise, et d'ONG travaillant dans le secteur de l'environnement. Les avis du Conseil sont publiés au Journal officiel ; lorsqu'aucun consensus n'est atteint, l'opinion de la majorité et celle de la minorité sont publiées conjointement⁶⁵.

Enfin, les organisations non gouvernementales peuvent demander à être enregistrées sur la liste officielle des associations tenue par le parlement en fonction de son règlement intérieur. Les organisations qui y figurent reçoivent automatiquement les propositions de lois qui affecteraient leurs intérêts, et elles peuvent être invitées aux séances du Parlement. En revanche, aucun critère officiel n'a été retenu pour préciser le critère d'« affectation »⁶⁶.

Informé de toutes les opinions, le rédacteur de la proposition peut alors harmoniser le texte et informer le gouvernement au sujet des divergences qui subsistent. Il n'y a pas obligation de publier les commentaires écrits ou de communiquer et de publier les réponses du ministère.

La Hongrie a eu recours à deux autres formes de consultations du public. En certains cas, les ministères ont organisé des procédures d'avis et d'appels à commentaires pour les lois dont l'impact est important (voir encadré 5 sur la consultation au sujet de règlements en matière d'environnement). Cette

approche a également été utilisée pour certains cas à forte notoriété, grâce à la publication du texte juridique dans les journaux. C'est, par exemple, le cas des projets de lois sur la Fonction publique, sur la protection des non-fumeurs, ou sur les sports. Ou alors, dans le cas de réglementations de grande portée, le gouvernement et les ministères ont organisé des auditions publiques⁶⁷.

L'engagement à favoriser la participation du public a également été démontré par l'importance des consultations menées pour la préparation du programme de réformes. Tout un appareil de professeurs, de représentants des collectivités locales, de représentants d'intérêts privés et d'organisations internationales ont participé aux consultations organisées sous la forme d'auditions publiques, de groupes de discussion, et même de concours publics pour obtenir des suggestions. Le programme lui-même a été publié dans les journaux et l'on y a sollicité des suggestions et des commentaires⁶⁸. Dans l'ensemble, en Hongrie, le processus de consultation est très apprécié et les plaintes qui s'y rapportent sont rares. Au contraire, les exemples de négociations longues, ouvertes et difficiles sur les projets de lois, tels que celui de la loi sur la gestion des déchets, démontrait que le gouvernement a été à l'écoute des chefs d'entreprise, des experts, du public et du secteur des ONG, de même que des parties nationales et internationales⁶⁹.

Un inconvénient majeur est celui du délai limité qui est alloué pour la préparation et l'expédition des commentaires. La situation est aggravée par l'importante masse de nouvelles propositions qui parvient aux représentations des différents secteurs du public, lesquelles ne disposent pas de personnels suffisants et disposent de ressources trop limitées. D'autres limitations ont également été notées. Si l'on pouvait y remédier, cela améliorerait encore le processus de consultation et il en résulterait des contributions utiles et riches à des décisions de réglementations de grande qualité. La priorité absolue devrait être accordée à l'harmonisation des pratiques différentes et divergentes des différents ministères et administrations et à l'imposition d'une pratique commune. La mise en place de normes communes et transparentes (par exemple, documents à consulter, réponses à des commentaires, délai de consultation) aurait également pour résultat de limiter le risque de mainmise par des intérêts particuliers.

En outre, on pourrait élaborer de nouveaux mécanismes qui permettent une consultation active. La consultation ne fait pas que jouer un rôle important en soutenant les valeurs démocratiques et en bâtissant un consensus : elle est également un outil essentiel pour l'obtention d'informations vitales qui permettront que la mise en œuvre de la loi ou du règlement soit couronnée de succès. L'obligation faite de recourir, comme aux États-Unis depuis 1946, à une procédure d'avis et d'appel à commentaires renforcerait considérablement la nature démocratique du processus, et elle fournirait des garanties pour les autres mécanismes de consultation.

3.1.3. La transparence dans la mise en œuvre de la réglementation : communication

La transparence et le respect de la réglementation exigent de l'administration qu'elle communique de manière effective l'existence et le contenu de toutes les réglementations au public, et que les politiques assurant le respect des textes soient claires et équitables. La Hongrie a beaucoup fait pour donner à sa population un meilleur accès à son environnement réglementaire. L'intérêt porté à cet aspect a gagné en importance à mesure que la complexité des réglementations et leur évolution rapide (ainsi que la rotation du personnel) ont entraîné une diminution de la prévisibilité et de la sécurité juridique du cadre réglementaire.

Dans le contexte du processus de réglementation, la loi sur la législation (article 14) impose de publier toutes les lois et tous les règlements au Journal officiel, le Magyar Közlöny, comme condition de leur validité. En outre, le gouvernement compte sur des bulletins officiels complémentaires financés par des ministères et des agences pour publier des décisions à caractère réglementaire et les décisions « informelles ». Pour plus de clarté et pour faciliter la compréhension, le ministère de la Justice publie

également les versions consolidées des lois et des règlements lorsqu'elles ont été amendées dans leur ensemble. La loi sur la législation (article 60) fait également obligation au ministre de la Justice et au Bureau du Premier ministre de publier tous les ans un recueil complet des lois et des décrets qui sont entrés en vigueur (« Recueil des lois et des décrets ») ainsi que, tous les cinq ans un « Recueil des Règles juridiques en vigueur » (*Hatályos Jogsabályok*). Le gouvernement prépare également un journal officiel trilingue, en hongrois, anglais, et allemand. Les éléments les plus importants de la production législative sont publiés par les journaux des différents ministères, accompagnés dans bien des cas par des explications, dans plusieurs langues étrangères, et avec une périodicité régulière. Au cours de ces dernières années, ces voies de communication formelles ont été complétées par des initiatives d'un nombre croissant de sociétés du secteur des TI qui ont pour spécialisation de publier et de mettre à jour régulièrement toutes les nouvelles lois et les règlements — c'est-à-dire pratiquement tout le système juridique — sur CD.

Une seconde dimension importante d'une stratégie effective de la communication des réglementations concerne l'utilisation d'un « langage simple » pour la rédaction des réglementations. La loi sur la Législation stipule que les dispositions légales doivent être rédigées en accord avec les règles de la langue hongroise, et qu'elles doivent être claires et compréhensibles pour le public. Le ministère de la Justice a pour mission de faire respecter cette exigence au cours de sa révision des textes. Pour s'acquitter de sa tâche, il a, par exemple, mis au point des directives spéciales « Pour la rédaction des lois et des règlements. »

Il demeure que des difficultés n'ont pas été surmontées. Peut-être en raison de la culture juridique qui existe dans les départements chargés de la rédaction, mais aussi en raison de l'insuffisance des ressources qui permettraient de mettre au point des programmes de formation sur une expression claire et « soucieuse de l'utilisateur », cette politique n'a guère réduit la complexité et dans certains cas l'obscurité des textes juridiques⁷⁰.

3.1.4. *Le respect des réglementations, leur application et leur mise en œuvre*

L'adoption et la communication d'une loi ou d'un règlement fixent le cadre. Mais ce cadre ne peut atteindre l'objectif qui lui a été fixé que si la réglementation est mise en œuvre, appliquée et respectée. Un dispositif destiné à sanctionner le non-respect de la réglementation doit également être mis en place, non seulement comme garantie équitable et démocratique d'une société fondée sur le droit, mais comme dispositif d'information en retour destiné à améliorer les réglementations. La Hongrie démontre sa détermination dans la plupart de ces domaines, ainsi que les progrès accomplis, même s'il demeure d'importantes difficultés à résoudre. Cela indique que le souci de la qualité des lois prime encore sur celui de leur bonne mise en œuvre.

Malgré une base juridique solide, l'application et la mise en œuvre des réglementations présentent des déficiences. En avance sur bien d'autres pays, la Hongrie avait mis au point un outil fondamental pour réglementer les missions et les procédures de l'administration publique. La loi sur les Règles générales des procédures de l'administration publique comporte des éléments clés pour gérer l'interface entre le citoyen et l'autorité, parfois de manière méticuleuse⁷¹. La loi admet très peu d'exceptions, et elle couvre pratiquement toutes les autorités qui interviennent dans le domaine de l'administration publique, bien que des lois spécifiques puissent adapter et développer des procédures particulières à leurs domaines d'activité.

En outre, la loi sur la Législation (articles 44 et 45) exige que les ministères préparent une étude *ex post* sur la manière dont chaque « règle juridique » a été appliquée et sur les problèmes rencontrés à l'occasion de son application. Ces rapports devront être envoyés au ministre de la Justice en même temps que le programme législatif annuel. Il semble que ce soit là une procédure remarquable et qui est probablement unique parmi les pays de l'OCDE. Lorsqu'elle est suivie avec soin, cette procédure devrait

permettre d'évaluer les performances du cadre légal et réglementaire et d'analyser toutes les tendances de l'application de la réglementation, ainsi que les problèmes qu'elle soulève. Toutefois, aucune règle d'application générale n'a été adoptée pour mettre en œuvre cette obligation et elle n'a fait l'objet d'aucune évaluation générale.

Malgré ces efforts, l'application et la mise en œuvre des lois et des règlements a pris du retard par rapport à la mise en place de capacités modernes de réglementation au centre, imposant des coûts et des incertitudes inutiles et ouvrant la porte à des comportements incompatibles avec l'éthique. Une difficulté réelle provient de la grande marge d'appréciation et de liberté d'action qui demeure accordée aux niveaux inférieurs de l'administration. Ces questions ne sont traitées qu'en partie par la loi sur les Règles générales des procédures de l'administration publique⁷². A titre d'exemple, une étude sur l'autorisation accordée aux écoles privées en Hongrie est parvenue à la conclusion que la liberté d'appréciation jouait un rôle considérable dans la manière dont les décisions étaient prises et que les décisions sur le fond variaient considérablement d'un district à l'autre⁷³. De la même manière, des différences importantes entre les procédures employées par les différents services des douanes entravent les exportations et les importations, malgré les efforts faits pour moderniser le système⁷⁴. Certains commentateurs ont aussi fait remarquer qu'il existait deux poids et deux mesures dans la mise en œuvre de certaines réglementations, établissant une différence entre les grandes entreprises multinationales et les PME.

Les dispositifs destinés à assurer le respect de la réglementation sont en partie inadéquats en raison des restrictions budgétaires drastiques. A titre d'exemple, dans le domaine de l'environnement, « ...les niveaux d'émission et de rejet sont souvent déterminés uniquement par le biais des informations communiquées par les pollueurs eux-mêmes, sans qu'il y ait d'inspection. Les amendes sont souvent trop faibles pour constituer une incitation à mettre un terme à l'infraction. Il n'y a guère de moyens d'empêcher les manquements répétés et permanents. Malgré les améliorations récentes, les inspections ne disposent pas de ressources suffisantes pour jouer leur rôle important dans la mise en œuvre des politiques de l'environnement. »⁷⁵

Le respect de la réglementation peut s'amenuiser à mesure que de nouvelles exigences sont instituées. Le mauvais respect de la réglementation compromet l'efficacité de la loi et des règlements et, à terme, la crédibilité des actions du gouvernement. A ce jour, la question du respect de la réglementation n'a pas fait l'objet de beaucoup d'attention en Hongrie, bien que des signes importants fassent apparaître que des tensions existent sur ce point. En premier lieu, l'évolution rapide du cadre juridique provoque des difficultés de compréhension du nouvel environnement réglementaire. En deuxième lieu, malgré le fait que beaucoup de règles ont été supprimées, le nouveau système réglementaire est plus complexe, et les règlements imposent souvent des normes plus exigeantes. En troisième lieu, la Hongrie possède un important secteur des PME et, comme le montrent de nombreuses études, ce secteur éprouve de grandes difficultés à s'adapter et à se conformer aux réglementations. Les indicateurs du secteur informel peuvent donner une idée de l'ampleur des difficultés dans le domaine du respect de la réglementation : l'important secteur noir ou gris représente environ un tiers du PIB.

Le gouvernement a pris des initiatives pour améliorer à la fois le respect de la réglementation et sa mise en œuvre et sa simplification. Le ministère des Finances a introduit en 1997 un impôt sur le revenu à taux fixe optionnel qui est beaucoup plus facile à gérer et à administrer. Cela semble avoir réduit l'évasion fiscale et stabilisé le secteur gris⁷⁶. Il demeure que des efforts sont encore nécessaires. En particulier, dans le contexte de la mise en œuvre des exigences nouvelles et sévères de l'UE, le gouvernement pourra améliorer le respect de la réglementation en adoptant des solutions de rechange à la réglementation et des mécanismes d'application bien conçus et adaptés au secteur des PME⁷⁷.

Un troisième élément majeur de l'efficacité de la structure légale et réglementaire consiste dans la rapidité et l'efficacité des voies de recours. Les voies de recours sont lentes et complexes, bien que les réformes récentes du système judiciaire puissent apporter des améliorations importantes. Comme dans beaucoup de pays de droit romain, les processus de recours en Hongrie reposent en premier lieu sur des solutions fondées sur des procédures administratives, avant de se tourner vers le système judiciaire⁷⁸. En 1997, le gouvernement a profondément réformé l'ensemble du système en amendant la Constitution, la loi sur les règles générales des procédures de l'administration publique et la loi sur la juridiction administrative⁷⁹. A la place des quatre niveaux de recours existant auparavant (deux au niveau de l'administration publique et deux devant les tribunaux), le nouveau système comporte deux voies de recours administratives et une voie de recours judiciaire⁸⁰.

La première étape pour obtenir réparation consiste à adresser une réclamation directement à l'administration. La loi sur les règles générales des procédures de l'administration publique précise les règles à suivre et divise les procédures en deux phases. Pour l'essentiel, la première étape consiste dans le droit d'obtenir que la décision soit examinée à nouveau par l'autorité qui l'a prise. Ce n'est qu'à ce moment que commence la procédure de recours. Le recours est présenté auprès de l'autorité d'origine qui est tenue de la communiquer dans les huit jours à son autorité supérieure. L'autorité supérieure est tenue de trancher dans un délai de 30 jours. Lorsqu'il a épuisé son droit de recours administratif (ou lorsqu'un tel recours est exclu dans certaines circonstances particulières), le plaignant peut engager une action devant les tribunaux.

Les réformes récentes visaient à établir un système judiciaire plus indépendant et plus efficace. Dans un premier temps, on a introduit une séparation claire entre les pouvoirs exécutif et judiciaire. En particulier, les tribunaux ont acquis une indépendance à l'égard du ministère de la Justice, et un organisme de gestion spécifique pour le pouvoir judiciaire, désigné sous le nom de Conseil judiciaire national, a été créé pour mettre en œuvre un budget plus important, permettant de moderniser les tribunaux, renforcer leurs moyens informatiques, organiser des programmes de formation et contrôler les activités de juges, en prenant, le cas échéant, des mesures disciplinaires. Par ailleurs, afin d'améliorer l'efficacité et la rapidité dans l'ensemble du système, le gouvernement a ajouté un autre niveau au système à trois niveaux qui comportait des tribunaux locaux, de comté et un tribunal suprême. Bien qu'il n'ait pas encore reçu de dotation budgétaire, le quatrième niveau de tribunaux trouvera sa place entre les tribunaux de comté et le tribunal suprême, et il statuera sur les recours formés contre les décisions des tribunaux locaux et des tribunaux de comté.

Ces réformes répondent à de nombreuses critiques faites au cours de ces dernières années sur la lenteur et le coût du système en vigueur. En temps ordinaire, un plaignant doit attendre une première décision pendant deux ou trois ans, et cela peut aller jusqu'à cinq ans dans des cas plus complexes. Dans ces conditions, les tribunaux accumulent un important arriéré de dossiers, surtout au niveau des tribunaux locaux et du tribunal suprême. Une gestion plus indépendante serait en mesure de réagir aux deux autres faiblesses du système. Le premier concerne les conditions matérielles de fonctionnement des tribunaux, qui manquent souvent de personnel subalterne et de moyens techniques. En deuxième lieu, le nouveau Conseil judiciaire national devrait être en mesure de se consacrer à plus long terme à l'amélioration des décisions judiciaires par une meilleure sélection, la formation des juges, en particulier pour qu'ils acquièrent les compétences nécessaires dans une économie de marché. Dans ce domaine, des progrès importants pourraient être réalisés en soulignant les aspects économiques du droit dans les études juridiques, et en exigeant une connaissance plus approfondie des contextes internationaux et de pratiques professionnelles, telles que la gestion d'informations confidentielles.

Il est encore trop tôt pour dire si ces réformes répondront à l'attente du gouvernement et de la société. On cite des résultats encourageants, comme la diminution de 4 % des dossiers en retard dans l'année qui a suivi l'entrée en vigueur des réformes. Toutefois, la suppression d'un arriéré d'environ 15 000 cas en souffrance depuis plus de deux ans demeure une tâche redoutable⁸¹. Le gouvernement devra

poursuivre ses efforts dans ce domaine. En premier lieu, l'inefficacité du pouvoir judiciaire affaiblit les dispositifs de sanction de la réglementation. Ceux qui ne respectent pas la loi peuvent jouer le temps. A titre d'exemple, l'incapacité de percevoir les amendes en temps voulu porte atteinte au prestige de l'autorité de la concurrence (voir le rapport de référence au chapitre 3). Les difficultés qu'il y a à s'opposer à des arrêtés municipaux nocifs ont fait subir des coûts inutiles aux citoyens et aux entreprises. En deuxième lieu, le fait que les entreprises plus importantes ont plus fréquemment recours à des dispositifs d'arbitrage extérieurs au système des tribunaux, afin d'éviter les longues procédures judiciaires peut devenir une discrimination injuste pour les entités plus petites, qui ne peuvent que se tourner vers les tribunaux pour obtenir réparation.

En outre, les prochaines réformes pourraient être consacrées aux recours administratifs. On ne peut faire appel devant un tribunal qu'une fois que les voies de recours administratives internes ont été épuisées, ou lorsqu'une loi autorise explicitement un recours direct. Cette approche est différente de celle qu'ont adopté certains pays où le contrôle juridictionnel est considéré comme une solution de remplacement par rapport aux recours administratifs internes. Par ailleurs, d'après un expert international, l'ensemble du système d'appel pourrait être trop compliqué et il conviendrait de mettre au point une approche simplifiée et plus systématique⁸². D'un point de vue positif, la Hongrie dispose d'une grande variété de contrôles garantissant l'équilibre des pouvoirs, dans lesquels les organismes constitutionnels protègent les citoyens contre les abus de l'administration, et notamment contre les excès de la réglementation (voir encadré 6).

Encadré 6. **Autres mécanismes et institutions de recours**

En complément, mais aussi en substitution des moyens administratifs et judiciaires qui ont été décrits ci-dessus, un plaignant hongrois peut avoir recours à trois autres possibilités et institutions pour s'opposer à une réglementation ou à une décision de nature réglementaire.

Le *Bureau du Procureur public* a qualité pour examiner la légalité de la décision prise par une agence, et il peut prendre des dispositions formelles pour réexaminer la décision. Si l'agence est en désaccord avec ses conclusions, le Procureur public peut se tourner vers les tribunaux ou soumettre une motion à la Cour constitutionnelle pour qu'elle juge dans les matières constitutionnelles. Un point important à rappeler porte sur le fait que le Procureur ne se borne pas au simple contrôle de la légalité, et il peut jouer le rôle de procureur de la république au cours des procédures judiciaires. Par rapport à l'examen judiciaire, ceci présente l'avantage d'intervenir à un stade initial, et d'examiner une action ou une pratique soupçonnée d'être illégale et de demander réparation. Un autre élément intéressant est que le Procureur public dispose de représentations locales outre son siège installé à Budapest.

L'*Ombudsman* exerce des activités très comparables à celles du Procureur, à cette différence près qu'elles portent pour l'essentiel sur des violations des droits constitutionnels. Les ombudsman sont nommés par le parlement et ils répondent directement devant lui. Des ombudsman spéciaux ont été établis pour protéger certains droits constitutionnels tels que les droits des minorités ethniques ou la protection des données. Un ombudsman peut également agir de manière indépendante dans son domaine de compétence*. En cas d'appel, l'ombudsman, qui jouit d'un très grand prestige moral parmi la population et dans les media, peut proposer une réparation à la Cour constitutionnelle. En se fondant sur des plaintes précédentes, les ombudsman ont proposé des modifications aux lois et aux règlements dans leur rapport annuel au parlement.

La *Cour constitutionnelle* a joué un rôle considérable depuis le changement de régime. Comme dans la plupart des pays, une procédure spéciale permet aux individus de faire directement appel devant la Cour constitutionnelle dans le contexte d'allégations de violations de leurs droits par une loi ou une réglementation. Par ailleurs, si un tribunal estime qu'une procédure viole la constitution, elle peut émettre une injonction de suspension de ladite procédure et soumettre le dossier à la Cour constitutionnelle, qui pourra le cas échéant examiner et annuler les mesures incriminées.

Baka, A. (1998), pp. 63-64.

3.2. *Le choix des instruments d'action : réglementation et autres méthodes*

Une réforme est en grande partie fondée sur l'utilisation d'une gamme plus large d'instruments d'action, qui fonctionnent de manière plus efficace et efficiente que les contrôles réglementaires traditionnels. La gamme des outils dont disposent les politiques et leur usage augmente à mesure qu'ils sont expérimentés, que les connaissances se diffusent, et que la compréhension des marchés s'accroît. Inversement, les administrateurs prennent des risques en utilisant des outils relativement nouveaux, les bureaucraties sont très conservatrices, et les incitations sont fortes pour dissuader les fonctionnaires de se lancer dans des innovations. Les autorités devront adopter une attitude claire en montrant le chemin et en favorisant l'innovation si l'on souhaite que les solutions de rechange par rapport aux réglementations traditionnelles fassent leur chemin parmi les moyens mis à la disposition des politiques. En Hongrie, les décennies passées sous le signe de l'approche et dans la tradition du « dirigisme et contrôle » ont créé un obstacle culturel à l'expérimentation et à la diffusion à grande échelle. Des progrès peuvent cependant être observés en deux domaines : la protection de l'environnement et l'autorégulation des organismes professionnels.

Le recours à des instruments autres que les réglementations traditionnelles est, dans beaucoup de pays tels que les États-Unis, les Pays-Bas et le Danemark, plus marqué dans le domaine de la protection de l'environnement⁸³. De la même manière, en Hongrie, on a adopté de nouveaux instruments, essentiellement de nature économique, dans le domaine de l'environnement. Parmi ces instruments, on relèvera différentes redevances (par exemple, sur l'utilisation et le pompage de l'eau, pour la collecte et le dépôt des déchets, pour l'exploitation minière et les modifications dans l'utilisation de terrains agricoles, ou encore des taxes sur les produits) ; des dispositifs de dépôt-remboursement (à Budapest, quelque 10 000 voitures à deux temps particulièrement polluantes de la marque Trabant ont été retirées de la circulation contre des tickets des transports publics) ; des éco-taxes, et des subventions directes sur les produits énergétiques et pour les dépenses environnementales.

La Hongrie a, par ailleurs, commencé à utiliser les stratégies de l'information pour atteindre les objectifs recherchés par la réglementation. Un programme national « d'étiquetage environnemental » fondé sur le volontariat a été lancé en 1994. Le ministère de l'Environnement a dirigé le système qui a permis de certifier environ cent produits (une contribution est payée au ministère pour le droit d'utilisation du logo). Bien qu'il s'agisse d'un produit nouveau, à peu près 100 entreprises, pour l'essentiel étrangères, utilisent également les normes ISO-14000.

Une des initiatives les plus remarquables pour trouver des solutions de rechange aux réglementations de l'État, est peut-être l'attribution de pouvoirs de réglementation aux chambres de commerce et d'industrie, ainsi qu'à d'autres organismes semi-privés. Les chambres économiques et professionnelles ont actuellement l'autorité qui leur permet de réglementer les relations intérieures de leur secteur d'activité dans le contexte de la loi. Elles gèrent en particulier les licences de lancement d'entreprise, et elles réglementent toute une gamme d'activités et de processus. Elles définissent également des normes et des critères pour leurs membres, souvent dans le contexte d'exigences « éthiques » et professionnelles.

Le Bureau du Procureur public et le ministère responsable du secteur ou du champ de la politique considérée contrôle les pouvoirs d'autorégulation des chambres. A titre d'exemple, le ministère de la Justice contrôle les activités du Conseil du Barreau. En cas d'infraction à une loi ou à un règlement, le gouvernement peut, par l'intermédiaire d'un ministère, les convoquer devant un tribunal.

Néanmoins, ces pouvoirs d'auto-réglementation soulèvent des difficultés importantes. Certaines chambres de commerce et des organismes professionnels analogues ont mis en place, par le truchement de soi-disant « codes d'éthique », des obstacles à la concurrence. A titre d'exemple, certaines chambres ont

établi des niveaux minimums pour le prix demandé pour certains services, ou ont interdit la publicité comparative entre leurs membres. A plusieurs occasions, l'autorité de la concurrence a été obligée d'intervenir⁸⁴.

Dans l'ensemble, l'image que l'on retiendra des solutions de rechange à la réglementation traditionnelle est assez mitigée. Il est exact que le gouvernement a essayé, à l'occasion de ses programmes de déréglementation, d'attirer l'attention sur la nécessité de trouver des alternatives, de s'appuyer sur l'autorégulation, et de réduire, de manière générale, le recours aux exigences de l'État. Et cependant, dans la plupart des champs d'action des politiques, les responsables de la réglementation n'ont pas été convaincus. Il est également vrai que les politiques de la réglementation auraient pu autoriser une autorégulation qui ne soit pas accompagnée d'une responsabilisation correspondante. Dans ces conditions, il conviendrait que le gouvernement modifie son approche de manière à diffuser des instruments de substitution qui soient meilleurs et plus efficaces. Les nouvelles tentatives faites pour évaluer les nouvelles réglementations internationales et pour examiner les nouvelles réglementations et réduire les coûts de leur mise en œuvre ou augmenter le taux de mise en conformité, pourraient fournir une occasion de mettre l'accent dans ce domaine.

3.3 Comprendre les effets de la réglementation : l'utilisation de l'Analyse d'Impact de la Réglementation (AIR)

La Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, adoptée en 1995, a souligné le rôle de l'AIR dans la vérification systématique que les choix portent sur les options politiques les plus efficaces et les plus effectives. Le *Rapport de l'OCDE sur la Réforme de la Réglementation* de 1997 recommandait que les gouvernements fassent de l'analyse d'impact un élément intégré dans le développement, l'examen et la réforme de leurs réglementations. Le document intitulé « Analyse d'impact de la Réglementation : Les meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE » propose une liste des meilleures pratiques en matière de AIR⁸⁵.

Devançant en cela beaucoup de pays, la Hongrie a montré l'intérêt qu'elle portait à l'effectivité de ses lois et de leurs règlements d'application. La loi sur la Législation de 1987 précise qu'avant l'approbation d'une réglementation, le ministre responsable doit procéder à une analyse et informer le parlement au sujet « du contexte socio-économique dans lequel intervient la réglementation, le respect des droits et des obligations des citoyens, les effets attendus de la réglementation et les conditions dans lesquelles elle sera mise en œuvre, ...en s'appuyant sur des arguments scientifiques ». La loi exige également une évaluation d'instruments de remplacement à un instrument de nature réglementaire pour atteindre le même objectif. Elle exige aussi des organismes réglementaires qui seront chargés de la mise en œuvre et de la sanction des réglementations qu'ils soumettent au ministre de la Justice un rapport évaluant l'impact réel de la réglementation un an après son entrée en vigueur⁸⁶. (Comme d'autres pays, la Hongrie dispose d'une procédure, coordonnée par le ministre des Finances, qui permet l'évaluation de l'impact budgétaire des projets de lois et de règlements).

Dans le contexte de la présentation des projets de loi au Parlement, l'ordre du gouvernement sur les procédures, précise cette obligation juridique en spécifiant qu'une note, d'une longueur allant de 5 à 10 pages, portant sur les aspects qualitatifs de l'instrument, doit introduire le document juridique. Une règle comparable s'applique également aux décrets et aux résolutions du gouvernement⁸⁷. En outre, les gouvernements précédents ont pris des résolutions du gouvernement dont l'objet est de mettre en œuvre ces exigences de manière plus concrète et, pour une part, fondée sur les recommandations de l'OCDE. A titre d'exemple, en utilisant un questionnaire allemand, le Conseil de la Déréglementation économique a publié une liste de contrôle en 1992. Il est intéressant de relever que ce premier instrument comportait des questions sur les effets de la réglementation nocifs à l'égard de la concurrence, son impact discriminatoire à

l'égard de groupes de personnes, et sur le fait qu'une réglementation comparable existât dans un autre pays. Cette liste a été améliorée en 1994. Le second programme de réforme de la réglementation de 1955 a pris d'autres mesures pour améliorer l'AIR. Le décret du gouvernement 1110/1996 (articles 4 et 5) accordait au Commissaire du gouvernement le droit d'exiger une « évaluation d'impact détaillée et complète et/ou une analyse avantages/coûts ». Il lui donnait également le pouvoir de joindre un rapport critique aux projets de réglementations avant leur évaluation à la réunion de Secrétaires d'État administratifs. Le décret lui accordait, enfin, le pouvoir de mettre en œuvre une liste de questions auxquelles les ministères seraient tenus de répondre pour tout instrument existant ou nouveau, qu'il s'agisse de lois ou de règlements d'application. Ces documents devraient être renvoyés en temps opportun au Commissaire du gouvernement⁸⁸.

Malgré la loi et les efforts déployés pour que soient mis au point les outils appropriés, le résultat des AIR a été décevant dans son ensemble en Hongrie. Le questionnaire a rarement été rempli. Aucune AIR n'a été réalisée pour des règlements d'application. L'évaluation *ex post* a surtout été faite au hasard, sans méthodologie harmonisée et uniquement pour certaines lois ou réglementations devant être modifiées. Toutefois, la politique actuelle de gestion de la réglementation, Résolution gouvernementale 1052/1999, prescrit un examen approfondi de la loi sur la législation de façon qu'elle impose une AIR *ex ante*, mais également *ex post* ainsi que la préparation d'une nouvelle directive sur les AIR par le ministère de la Justice. (Le ministère des Affaires économiques, prévoit également d'établir, en collaboration avec les chambres de commerce et d'industrie, un système qui permettra d'évaluer l'impact des réglementations existantes et nouvelles sur les PME⁸⁹.) Ce réexamen de l'AIR devrait constituer une bonne occasion de repenser ses objectifs ainsi que ses procédures de mise en œuvre. La section suivante, qui fait le point sur les expériences les plus récentes du programme d'AIR, en les comparant aux recommandations de l'OCDE sur les meilleures pratiques, fournit des orientations pour son amélioration.

Évaluation par rapport aux meilleures pratiques

Donner le maximum de soutien politique à l'AIR. L'utilisation de l'AIR devrait être acceptée aux niveaux les plus élevés du gouvernement. Le système hongrois mérite une note relativement élevée au regard de ce critère. Depuis le début des années 1990, le Parlement a exigé qu'une analyse d'impact figure dans la loi sur la législation et les décisions du gouvernement ont soutenu l'AIR par plusieurs décrets du gouvernement.

Attribuer avec soin les responsabilités relatives aux différents éléments du programme d'AIR. Afin de permettre leur appropriation par les responsables de la réglementation, tout en assurant le contrôle de leur qualité et leur cohérence, il convient que les responsabilités en matière d'AIR soient partagées entre les ministères et une unité centrale responsable du contrôle de la qualité. Comme c'est le cas dans pratiquement tous les pays, les ministres responsables sont les premiers rédacteurs des AIR et le Commissaire du gouvernement ainsi que le ministre de la Justice sont les contrôleurs de qualité. On note cependant que le décret du gouvernement 1110/1996 n'a pas attribué un mandat clair pour sanctionner le respect du programme. Les agences de contrôle n'avaient ni les ressources nécessaires, ni le pouvoir dont elles avaient besoin vis-à-vis des ministères puissants qui ignoraient en général l'obligation qui leur était faite. Par ailleurs, si le Commissaire se situait au même niveau hiérarchique, dans les faits, il était à un rang inférieur à celui des membres du gouvernement appartenant aux ministères sectoriels. Les ministères et les agences considèrent le rapport spécial exigé au titre de l'article 5b) du décret du gouvernement 1110/1996, qui consiste dans l'analyse des réponses à la liste de contrôle, comme l'un des commentaires parmi tous ceux qui sont reçus à l'occasion de la consultation interne. Ils envoient également leur projet d'instrument, avec ou sans les réponses à la liste de contrôle, en laissant trop peu de temps pour leur étude sérieuse avant les réunions des Secrétaires d'État administratifs.

Former les responsables de la réglementation. Les rédacteurs doivent avoir la compétence nécessaire pour réaliser des AIR de bonne qualité, de manière qu'ils incluent et qu'ils comprennent l'AIR dans le contexte de la rédaction de textes de qualité. Ils doivent comprendre les exigences méthodologiques retenues et les stratégies de recueil de données. Une directive préparée par le ministère de la Justice était annexée à la liste de contrôle hongroise. Ce document avait un caractère plutôt légaliste et il ne comportait pas d'éléments méthodologiques. Des programmes de formation avaient été annoncés lors du lancement du programme, mais le manque de ressources avait empêché le Commissaire du gouvernement de les organiser. Depuis 1998, cette tâche a été déléguée à un groupe de travail du BPM, du ministère de la Justice, et de l'Institut Hongrois d'Administration Publique. Une de ses premières activités a consisté à traduire et à distribuer un manuel sur l'AIR fondé sur une publication de l'OCDE présentant les meilleures pratiques internationales.

Recourir à une méthode analytique cohérente mais souple. La liste de contrôle hongroise de 1996 une section consacrée à une « analyse détaillée des avantages et des coûts » et elle comprenait des questions sur les coûts de mise en œuvre, les coûts budgétaires, le coût des solutions de rechange, etc. Les directives ne proposaient cependant pas de normes méthodologique spécifiques ni d'assistance pour répondre aux questions. En fait, la complexité des questions réduisait l'impact d'ensemble de l'outil. Les expériences réalisées dans d'autres pays confirment que l'établissement de normes trop élevées, sans qu'elles soient accompagnées des incitations complémentaires, a pour résultat de réduire le respect des prescriptions par les rédacteurs et de faire du questionnaire une formalité écrite parmi beaucoup d'autres. Dans le contexte du programme actuel, le BPM et le ministère de la Justice ont été chargés de publier de nouvelles directives méthodologiques destinées à faciliter la préparation des évaluations d'impact de la réglementation⁹⁰. Il est essentiel d'élaborer des exigences précises pour l'AIR et de le faciliter par une formation, des orientations et l'assistance d'experts, si l'on souhaite que cet outil donne des résultats pour l'amélioration de la qualité de la réglementation hongroise.

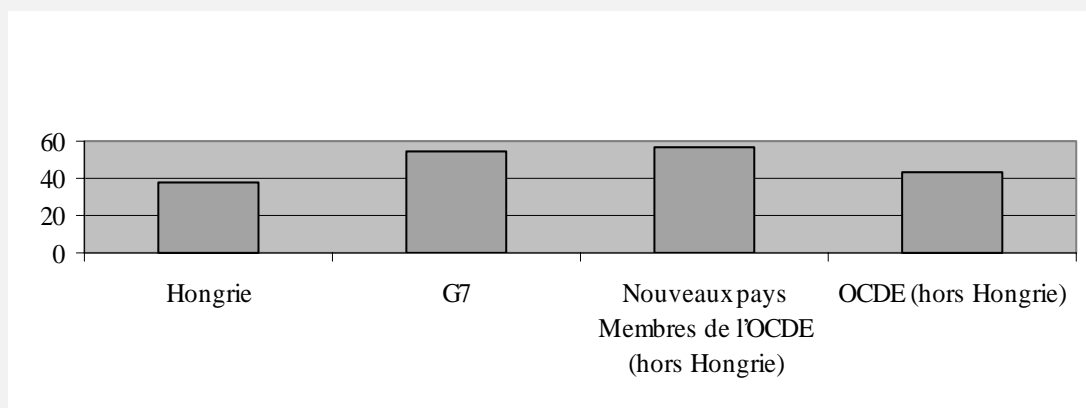
Développer et mettre en œuvre des stratégies de collecte de données. Un élément clef pour le succès de l'AIR consiste dans la mise au point d'une stratégie de collecte de données. Si l'AIR est limitée à une analyse qualitative, elle pourra perdre son potentiel d'instrument de préparation des décisions. Le gouvernement a affirmé que le renforcement de la capacité de l'administration publique à réaliser des évaluations économiques était devenu une priorité pour le programme de réforme de la réglementation. Il conviendrait de réaliser des investissements importants dans le développement de ces stratégies, dans la mesure où la plupart des professionnels impliqués dans le processus de réglementation sont des juristes. Le recours à des économistes externes pour réunir puis analyser les données pourrait être une solution à court terme. Au cours des premiers mois, une collaboration plus étroite avec les économistes bien formés de l'autorité de la concurrence pourrait être un point de départ prometteur.

Fixer des objectifs aux efforts en matière d'AIR. Les efforts faits dans le contexte des AIR devaient être concentrés sur les règlements dont l'impact sera important et où il existe les meilleures chances de modifier les résultats. Dans tous les cas, le temps et les efforts consacrés à l'analyse de la réglementation devraient être proportionnels à l'amélioration apportée. Une lacune de la première liste de contrôle hongroise portait sur le fait qu'elle couvrait toutes les propositions des ministres. La liste devait être utilisée pour l'examen des réglementations existantes et pour l'évaluation des nouvelles mesures, les projets de lois et de règlements d'application. L'impossibilité matérielle de répondre à une liste de contrôle en 54 points a incité le Commissaire à préparer une seconde liste plus simple et plus courte, mais qui avait surtout pour objet les mesures les plus coûteuses. Mais cette nouvelle liste n'a pas, non plus, eu les résultats escomptés, peut-être parce que les incitations à l'utiliser et les mécanismes de mise en œuvre n'ont pas été modifiés.

L'approche mise en œuvre par le gouvernement mexicain en 1997 pourrait intéresser la Hongrie. Elle pourrait être décrite comme étant « partiellement ciblée », dans la mesure où l'AIR est requis pour toutes les nouvelles lois et les nouveaux règlements, mais trois grands niveaux de rigueur et d'efforts dans l'analyse sont distingués dans les directives, en fonction de l'importance de la réglementation. Les rédacteurs choisissent le niveau et répondent au questionnaire en conséquence. En revanche, l'organisme de contrôle mexicain a la faculté de contester le niveau choisi et d'exiger une analyse plus approfondie. La menace de devoir préparer une deuxième AIR a un rôle dissuasif contre le choix fait en première instance d'une analyse inappropriée.

Encadré 7. La qualité de l'analyse d'impact de la réglementation

Cet indicateur synthétique (fondé sur des auto-évaluations) de l'application et de la méthodologie de l'analyse d'impact de la réglementation prend en compte plusieurs aspects de l'utilisation de l'AIR et donne une cote plus élevée aux programmes dans lesquels l'AIR est appliqué à la fois aux textes législatifs et aux règlements subordonnés, où il existe des contrôles indépendants de la qualité de l'analyse et où l'impact sur la concurrence et le commerce est précisé, de même que l'est la répartition des effets sur l'ensemble de la société. Il attribue également une cote plus élevée à l'utilisation des documents d'AIR pour les consultations, les programmes d'AIR où les avantages et les coûts sont quantifiés et où l'étude comparée analyse/coût est utilisée pour la prise des décisions. La cote attribuée à la Hongrie est plus basse sur cet indicateur, et elle est inférieure à la fois à la moyenne des pays de l'OCDE et à la moyenne des pays qui ont récemment adhéré à l'OCDE. Ce résultat est expliqué par la non-utilisation d'une analyse quantifiée des avantages et des coûts, par l'application de l'AIR limitée à certains secteurs d'activité, et au fait qu'aucun organisme — interne au gouvernement ou extérieur — ne contrôle la qualité de l'AIR.



Source : Service de la gestion publique, OCDE, 1999.

Intégrer l'AIR dans le processus d'élaboration des politiques, aussi en amont que possible. L'intégration de l'AIR dans les processus d'élaboration des politiques permet de faire en sorte que des disciplines telles que la comparaison des avantages et des coûts, la définition et l'examen des solutions de rechange, et le choix de politiques concordantes avec les objectifs retenus, deviennent spontanément une partie intégrante de l'élaboration de politiques. Une difficulté à laquelle s'est heurté le programme hongrois résidait dans le fait que la liste de contrôle était utilisée en fin de parcours et une période d'activité législative intense. Les réponses étaient envoyées à la toute dernière minute au Commissaire du gouvernement. Dans ces conditions, les contributions tendaient à devenir une justification *a posteriori* des décisions, plutôt que l'évaluation objective de solutions de remplacement. Il semble, malgré tout, que le système hongrois ait développé un outil potentiellement puissant dans le contexte de la « procédure en deux étapes » pour l'examen de la réglementation (voir encadré 3 ci-dessus). Le gouvernement a fait connaître son intention de développer ce système. L'utilisation de l'AIR pourrait être renforcée dans le contexte de ce dispositif à deux étapes de manière à améliorer la qualité des débats sur les politiques.

Associer largement le public. L'implication du public dans l'AIR présente plusieurs avantages importants. Le public, et en particulier celui qui est affecté par la réglementation, pourra fournir des données qui sont nécessaires à l'AIR. Les consultations apporteront également des éléments de vérification importants sur la faisabilité des propositions, sur la portée des solutions de remplacement envisagées, et sur la mesure dans laquelle la réglementation proposée est acceptée par les parties qu'elle affecte. Le système hongrois de AIR ne comporte aucune disposition préconisant la consultation du public, alors que les procédures de consultation du public n'exigent que la mise à la disposition du public du projet de texte juridique, sans qu'il soit accompagné d'annexes sur son contexte ou portant des explications. Un moyen puissant pour améliorer la qualité de l'information sur les nouvelles réglementations, et par conséquent sur la qualité des réglementations elles-mêmes, consisterait dans la publication des AIR en même temps que les projets d'instruments.

Appliquer l'AIR à la fois à la réglementation existante et aux nouveaux instruments. Les angles d'étude préconisés par l'AIR sont utiles aussi bien pour l'étude de la réglementation existante que pour l'évaluation *ex ante* des nouvelles propositions de réglementations. En fait, la nature a posteriori de l'examen de la réglementation signifie que les problèmes tenant aux données seront plus moins nombreux et que la qualité de l'analyse qui en résultera sera potentiellement supérieure. La liste de contrôle conçue pour l'AIR devait être utilisée pour le processus de déréglementation, et être appliquée aux instruments existants. Bien que cette approche soit potentiellement saine, elle s'est heurtée dans les faits aux mêmes difficultés que celles contre lesquelles a buté l'AIR pour les nouveaux textes, et elle a donné des résultats décevants. Disposition rare parmi les pays de l'OCDE, la loi hongroise sur la législation exige une évaluation annuelle *ex post*. Comme il a été noté précédemment, cette exigence n'est pas encore totalement mise en œuvre et le programme en cours vise les réglementations nouvelles et non le stock de réglementations existantes, qui sont censées devoir faire l'objet d'une « déréglementation ».

En définitive, malgré l'engagement politique énergique en faveur de l'AIR, l'utilisation de ce système en est encore à ses balbutiements en Hongrie. Il demeure que la loi sur la Législation et l'expérience acquise au cours de ces dernières années avec les listes de contrôle constituent des bases solides qui permettront des progrès aboutissant à l'intégration de cet outil dans le système de la réglementation. Une bonne responsabilisation, des consultations, et des dispositions de mise en œuvre auront un rôle essentiel pour inciter les intéressés à respecter la réglementation. Cela devra aller de pair avec de nouveaux investissements dans les directives, les listes de contrôle, la formation et les méthodes quantitatives.

3.4. *La mise en place de compétences administratives par la formation*

Nombre de gouvernements ont adopté des politiques de réforme de la réglementation sans investir dans une fonction publique compétente et bien formée qui soit capable de mettre en œuvre les nouvelles politiques. Le gouvernement hongrois a, pour sa part, considéré qu'une formation complémentaire serait importante à la fois pour l'acquisition des compétences et pour favoriser le changement parmi les jeunes responsables de la réglementation. Depuis le début des années 1990, plusieurs initiatives ont été lancées en ce sens. En 1995, le Commissaire du gouvernement a lancé des séminaires de formation sur la liste de contrôle de l'AIR, mais ils ont ensuite été interrompus faute de ressources. Récemment, le gouvernement a mis en place des programmes de formation financés par l'UE et par la Banque mondiale. L'objectif est de former 10.000 fonctionnaires du niveau des administrateurs sur les dossiers de l'UE. Un examen final pourrait certifier leur niveau et servir dans la progression de leur carrière. La Hongrie a, en outre, participé au programme de « jumelage » de l'UE, au titre duquel une agence d'un pays membre de l'UE fournit une assistance administrative et technique directe au ministère correspondant, dans le pays en voie d'adhésion. Pour l'instant, quatre domaines de l'action gouvernementale ont été choisis : l'agriculture, l'environnement, les finances et la justice et les affaires intérieures⁹¹. Enfin, le Bureau du Premier ministre a indiqué son intention de relancer, dans les prochains mois, les cours de formation en matière d'AIR.

3.5. *Mettre en place des agences responsables de la réglementation*

Il est nécessaire de mettre en place des systèmes d'examen critique de la réglementation, mais ce n'est pas suffisant pour assurer le succès du programme de gestion et de réforme de la réglementation. Il est également fondamental de mettre en place des institutions bien structurées pour la réglementation. La question essentielle qui se pose ici est de savoir comment établir des institutions responsables et indépendantes, qui résistent à l'appropriation par les groupes d'intérêt, qu'ils soient publics ou privés. Ces questions sont actuellement étudiées en Hongrie, mais il n'y a pas de politique claire du gouvernement sur ces questions. Certaines questions font surface. L'UE a relevé, en 1998, que les rôles respectifs des principales autorités responsables de la réglementation, qui sont le ministère des Transports, des télécommunications et de la gestion de l'eau, ainsi que celui de l'autorité responsable des communications (HIF), n'étaient pas clairement définis. De la même manière, des controverses sont apparues lorsque le ministre des Affaires économiques a choisi de ne pas accepter les propositions de fixation des prix de l'Office hongrois de l'Énergie, et a révisé les prix à la baisse par voie de décret (voir rapports de référence aux chapitres 5 et 6).

Le programme actuel de réforme de la réglementation a lancé une révision de la compétence des ministères sectoriels, afin d'étudier la possibilité de transférer à des agences indépendantes des pouvoirs renforcés de réglementation⁹². Il s'agit d'une étape bienvenue, puisque la création d'organismes indépendants permet d'améliorer l'efficacité de la réglementation. En d'autres pays, des responsables de la réglementation spécialisés et plus autonomes ont créé d'importants « éléments d'équilibre automatique des pouvoirs » devant les ministères et les groupes d'intérêt et ils augmentent la rapidité et la qualité des décisions en matière de réglementation. Leur travail est plus transparent et leur responsabilité est mieux assurée. La qualité et l'effectivité des nouveaux organismes de réglementation sera améliorée par une formation qui incitera les rédacteurs à travailler dans un environnement de marché. L'expérience acquise dans les pays Membres de l'OCDE souligne l'importance également d'autres principes qui peuvent assurer le succès de la conception des organismes indépendants de la réglementation. Ces principes comprendront la mise en place de l'organisme de réglementation par un texte législatif spécifique, où les objectifs clefs de la réglementation sont explicitement cités ; des dispositifs de nomination pour les chefs de la réglementation et pour les autres personnels clefs, qui les protègent des pressions en provenance des partis politiques ou des intérêts particuliers, et leur assurent de contrats à durée déterminée et réduisent les conditions dans lesquelles ils peuvent être démis de leurs fonctions ; des principes pour la prise de décisions en matière de réglementation, ainsi que des éléments clefs pour les processus suivis, qui soient clairement définis et précisés par la loi ; des conditions limitées et très spécifiques régissant les orientations fixées par les ministères à l'intention des responsables de la réglementation ; et la transparence par rapport aux principaux éléments intervenant dans les décisions.

Par ailleurs, une question-clef concernant l'élaboration d'organismes indépendants chargés de la réglementation porte sur l'opportunité de créer des organismes pour chaque secteur (suivant le modèle adopté, par exemple, au Royaume-Uni⁹³) ou au contraire si un organisme de compétence générale doit être créé avec compétence sur de nombreux secteurs (comme c'est le cas en Australie). Le premier de ces deux modèles semble faciliter le développement d'expertise propre au secteur et l'acquisition d'expérience, tout en fournissant un ensemble d'objectifs de réglementation plus clair. En revanche, les organismes à compétence générale paraissent moins exposés à une mainmise par des intérêts particuliers, compte tenu de leur mission plus vaste et de l'ensemble plus étendu des objectifs fixés pour la réglementation. Les organismes de réglementation à compétence générale peuvent présenter d'autres avantages importants, à savoir renforcer la cohérence des décisions en matière de réglementation dans les différents secteurs et permettre de mieux utiliser le nombre limité de spécialistes et d'économistes qui sont attirés par un travail dans le secteur public.

4. CHANGEMENTS DYNAMIQUES : ACTUALISER LES RÉGLEMENTATIONS

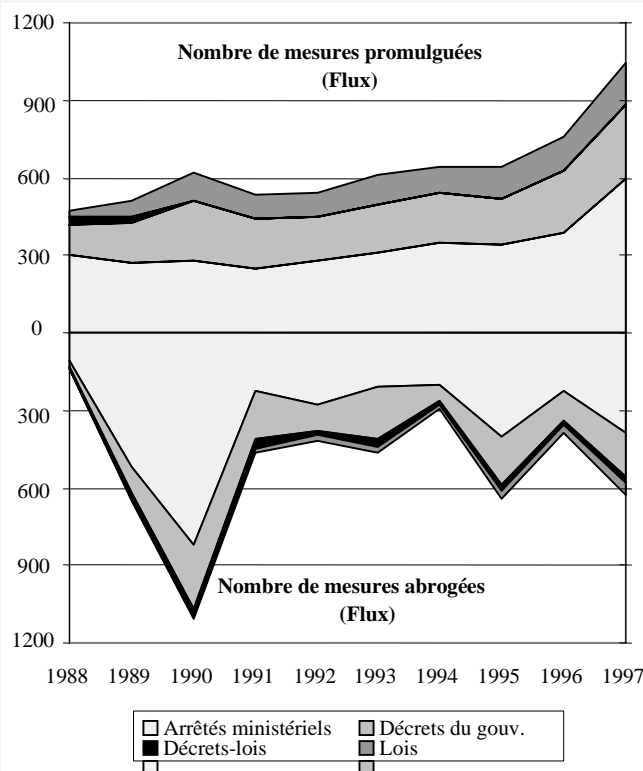
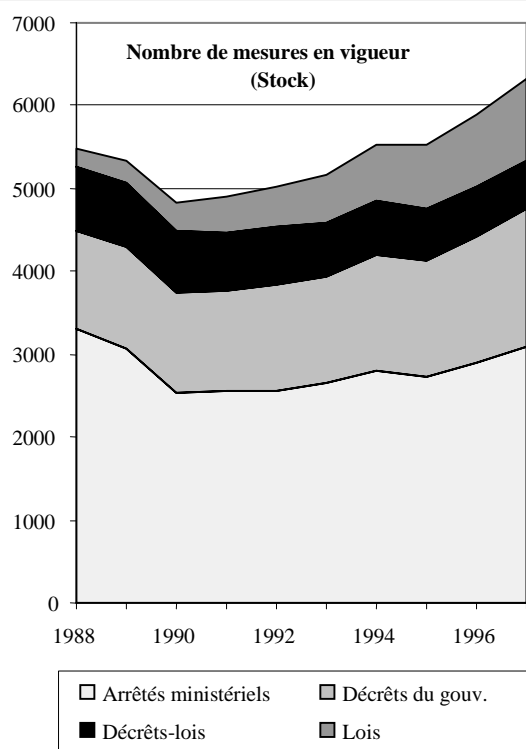
Une réglementation efficace aujourd'hui peut devenir inefficace demain, à la suite de l'évolution sociale, économique, ou technologique. La majeure partie des pays de l'OCDE conserve des stocks impressionnants de règlements et de formalités administratives, qui se sont accumulées au fil des années ou des décennies sans faire l'objet de réexamens et de révisions appropriés. Le Rapport de l'OCDE sur la Réforme de la réglementation recommande aux gouvernements de « procéder systématiquement à l'examen des réglementations pour vérifier qu'elles continuent à servir les objectifs qui leur avaient été assignés de manière efficace et efficiente. »

4.1. *La révision des réglementations existantes, les lois et les règlements d'application*

La Hongrie a consacré une quantité extraordinaire d'énergie à l'examen critique, à la suppression et au remplacement de règlements incompatibles avec une démocratie de marché. Depuis 1989, deux campagnes de déréglementation ont eu lieu, de 1989 à 1991 et de 1995 à 1998. Ces deux examens ont abouti à l'élimination de centaines de dispositions juridiques (voir graphique dans l'encadré 8). Au cours de ces processus, deux objectifs ont été recherchés : la suppression pure et simple de certaines réglementations, désignée sous le nom de « déréglementation technique », et le remplacement, l'amélioration ou l'application de nouvelles réglementations tenant compte des mécanismes du marché, qui peut être désignée par l'expression de « déréglementation sélective ».

Encadré 8. Le « stock » et le « flux » des lois et règlements d'application en Hongrie (1988-1997)

Conformément à la Constitution, la structure juridique est composée d'une sorte de pyramide de lois, de décrets-lois (lois de nature temporaire adoptées par le gouvernement lorsque le Parlement n'est pas en session), et de décrets du gouvernement, puis d'arrêtés ministériels, et d'arrêtés des autorités locales*. En outre, le gouvernement, les ministres et les secrétaires d'État peuvent également recourir à « d'autres moyens juridiques constituant des décisions contraignantes de l'État » sous des formes diverses (résolutions du gouvernement, instructions ministérielles, etc.). A l'heure actuelle, 6 823 lois et règlements sont en vigueur. 799 des 983 lois hongroises actuellement en vigueur ont été adoptées après 1990.



Certaines lois ont valeur constitutionnelle et nécessitent un vote à la majorité des 3/4 du Parlement pour être modifiées ; par ailleurs, quelques lois sont organisées en codes.

Source : Otto (1998), Befeki, Osszesített Jagoszábály-statistika (1998-1997), Közigazgatás Korszeüsitési, Kormánybiztos Titkársága, Budapest, février.

Comme cela a été indiqué précédemment, les deux processus de déréglementation ont suivi des approches institutionnelles et stratégiques différentes. La première révision a été fortement centralisée au sein de deux conseils de déréglementation (le premier pour les règlements de nature économique, et le second pour les règlements relatifs à l'administration publique) qui fonctionnaient sous forme de groupe de travail et dont l'activité quotidienne consistait à réaliser un examen critique des lois⁹⁴. La seconde approche était coordonnée par l'unité centrale du Commissaire du gouvernement, assisté d'un petit secrétariat et conseillé par le Conseil de la Déréglementation qui se réunissait une fois par mois. En outre, le second examen a été réalisé suivant un calendrier triennal de propositions ministérielles et a porté sur les lois, mais également sur les règlements d'application⁹⁵.

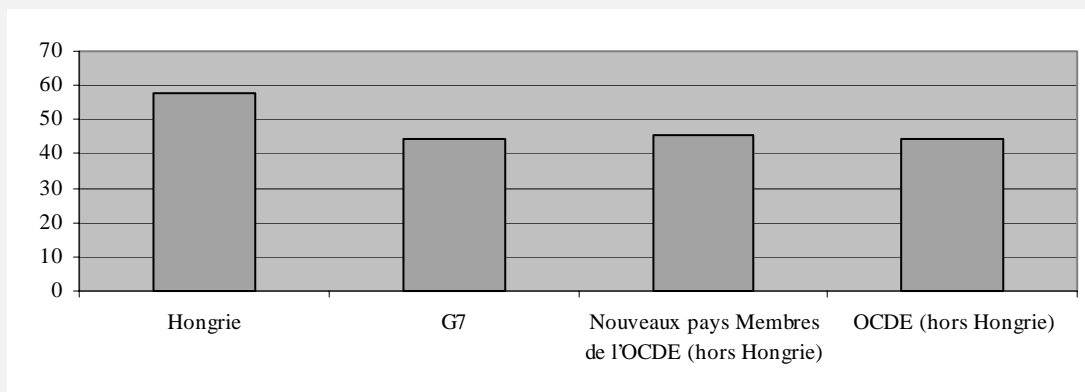
Des éléments clefs du deuxième examen méritent d'être relevés. L'examen a été divisé en deux étapes, les premiers 18 mois étant consacrés aux lois et aux règlements en vigueur avant le 30 juin 1990 ; les 18 mois suivants ayant pour objet l'examen des règlements adoptés après cette date. Un élément important du programme a consisté dans la préparation par le ministère de la Justice d'un inventaire précis des lois et des règlements existants. Compte tenu de cet inventaire, le Commissaire du gouvernement et les ministères horizontaux ont présenté un calendrier détaillé portant sur l'ensemble de la période triennale. Un processus de présentation a été mis au point qui comprenait, en théorie, une liste de contrôle pour AIR (qui n'a que rarement servi, voir section 3.3). Il était demandé qu'une note de justification spéciale soit dressée le cas échéant pour demander le maintien des instruments adoptés avant le 23 octobre 1989. Le Commissaire du gouvernement pouvait recommander que le gouvernement rejette ces textes, ou il pouvait demander une nouvelle analyse. Enfin, le ministre de la Justice a été chargé de préparer un « instrument de déréglementation » spécifique qui devait être approuvé par le gouvernement et présenté au Parlement dressant la liste des réglementations inutiles qui devaient être abrogées⁹⁶.

Parallèlement à cette approche élément par élément, le gouvernement a adopté une approche propre à certaines politiques spécifiques et particulièrement importantes, en raison de leur rôle dans le fonctionnement de systèmes démocratiques et orientés vers le marché. A titre d'exemple, le code civil a été entièrement revu dans le contexte du processus de « déréglementation sélective ». Compte tenu de la dimension, de la complexité et de l'impact de ce type de code ou « codex », la révision a été organisée grâce à des groupes de travail qui ont œuvré pendant deux ou trois ans. L'examen n'avait pas seulement pour objet la modification et le remplacement de sections entières, mais il consistait en certains cas dans la réorganisation de textes qui, à l'instar du Code Civil de 1959, avaient été amendés plus de vingt fois depuis 1990. Cette approche d'ensemble est une bonne pratique qui pourrait être imitée dans d'autres domaines importants de sorte que le système de réglementation devienne cohérent et, dans son ensemble, conforme aux objectifs de l'action gouvernementale.

Bien que le nombre définitif de mesures abrogées puisse être trompeur, selon le gouvernement, l'examen critique mené en 1995-1998 a donné de meilleurs résultats que le premier en allant au-delà de la seule suppression des réglementations inutiles. Des calendriers et des objectifs de programme clairs, conduisant à des dispositifs de déréglementation à caractère polyvalent ont rassemblé les efforts déployés par les ministères, donné aux résultats une meilleure visibilité et permis de mieux désigner les auteurs. Il est particulièrement intéressant de noter que les dispositifs étaient utilisés pour renforcer la diffusion du programme et impliquer un public plus important dans l'effort national. Le Conseil de la Déréglementation et le Commissaire du gouvernement ont commandé à des universitaires de renom et à des chercheurs une série d'études sur des sujets touchant à la déréglementation. De manière à encourager l'implication du public dans le programme, ils ont lancé de grands programmes pour « faire de la déréglementation un événement national », en organisant des auditions et des réunions de consultation aux niveaux national et régional. Ils ont également lancé un concours national dans les journaux où quelque 400 propositions ont été présentées. Des prix allant jusqu'à 100 000 Forints ont récompensé les idées les plus intéressantes. Des « journées de la déréglementation » ont été lancées, avec la participation des responsables de la réglementation, des organisations professionnelles et des citoyens, au cours desquelles les meilleures présentations et propositions étaient publiées dans la colonne intitulée « Tribune de la déréglementation » dans le journal « Magyar Közigazgatás »⁹⁷.

Encadré 9. Efficacité des processus d'examens critiques dans certains pays de l'OCDE

Cet indicateur synthétique (fondé sur des auto-évaluations) des processus d'examens critiques a pour objet plusieurs aspects de la qualité méthodologique de l'examen et de la réforme des réglementations existantes. Il donne une meilleure cote aux examens qui sont ouverts au public, sont sujets à des contrôles indépendants de leur qualité, sont fondés sur des critères connus de décision, et utilisent les techniques d'AIR. L'indicateur comprend une mesure d'auto-évaluation sur la fréquence avec laquelle les examens ont abouti à des changements concrets. La Hongrie occupe une place supérieure à la moyenne sous ce rapport. Elle perd des points en raison de l'absence de clauses de délai, de l'utilisation relativement moins fréquente d'AIR, et de l'absence de contrôle indépendant de la qualité des examens.



Source : Service de la Gestion Publique, OCDE, 1999.

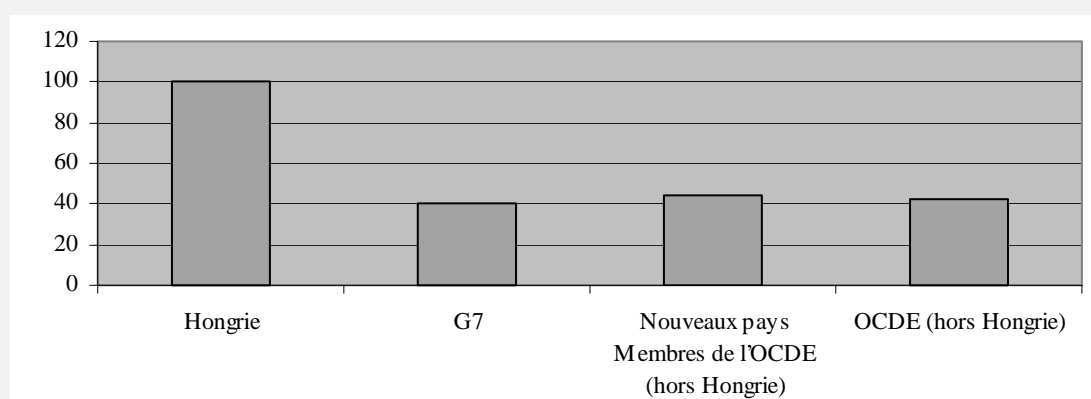
4.2. La diminution des charges administratives

Dès le départ de la réforme de la réglementation, la volonté de réduire les charges administratives et le coût des formalités induites par le respect de la réglementation et de la fiscalité a été partie intégrante de la politique suivie. Au cours de la campagne de dérégulation de 1995-1998, les ministères ont eu pour consigne d'examiner s'il serait possible de réduire la charge des formalités administratives en fournissant des formulaires officiels et en simplifiant les procédures⁹⁸.

En 1997, Le Commissaire du gouvernement et le ministère de l'Intérieur ont organisé une opération d'étalonnage de manière à comparer le nombre et le type des 1.460 autorisations délivrées en Hongrie et en réduire le chiffre. Ils ont été aidés dans cette opération par le Centre d'Enregistrement et de Révision des Formulaires Administratifs (CERFA) français. Parallèlement, la Hongrie a continué à renforcer les aspects juridiques et de procédure du système d'attribution des licences prévu dans la loi sur les Règles générales des Procédures de l'Administration publique. A titre d'exemple, elle exige que dans les 30 jours de la remise d'une demande, ou suivant la mise en route d'une procédure *ex officio*, une décision soit prise. Les exceptions à cette règle ne peuvent être accordées que par la loi ou par un décret du gouvernement. Dans certains domaines de l'action politique, tels que l'administration des impôts, les délais de présentation du rapport ont été allongés et des formulaires simplifiés ont été mis à la disposition du public sur l'Internet.

Encadré 10. La simplification des licences et des permis d'exploitation

Cet indicateur synthétique (fondé sur des auto-évaluations) des efforts réalisés pour simplifier et éliminer les permis et les licences donne une cote plus élevée aux pays qui ont recours au principe de « qui ne dit mot consent » pour accélérer les décisions ou qui ont mis en place des guichets uniques pour les entreprises, ou disposent d'un inventaire complet pour les permis et les licences ; ou encore pour les pays qui disposent d'un programme spécifique, coordonné avec les niveaux inférieurs du gouvernement, pour réexaminer et réduire les charges imposées par les permis et les licences. Le niveau de la Hongrie est élevé dans ce tableau, par rapport aux pays du G7, aux nouveaux pays Membres de l'OCDE et aux autres pays de l'OCDE.



Source : Service de la gestion publique, OCDE, 1999.

Un second domaine dans lequel le gouvernement a lancé des initiatives destinées à réduire la charge des procédures administratives, est la création de guichets uniques et de systèmes intégrés de soutien au lancement des entreprises dans l'ensemble du pays. Récemment, un programme de « guichet à domicile », coordonné par le Bureau du Premier ministre et réunissant les ministères des Transports, de la Communication et de la Gestion de l'eau, et de l'Intérieur a été lancé pour mettre en contact un réseau de bureaux décentralisés dans l'ensemble du pays avec l'administration. Ces guichets uniques devraient fournir des informations de nature réglementaire et administrative au grand public et aux PME. Une autre initiative importante a consisté dans l'adaptation du système d'enregistrement français (voir encadré 11) au contexte hongrois, ce qui devrait réduire sensiblement les délais et les coûts liés à la création de petites entreprises.

Ces initiatives ont réduit les charges administratives et les formalités pour la création d'entreprises en Hongrie. Par rapport à d'autres pays de l'OCDE, il semble que les charges administratives soient globalement plus réduites⁹⁹. Le grand nombre de petites et moyennes entreprises qui ont été créées à cette date indiquent que les obstacles administratifs à la création d'entreprises ont été réellement réduits¹⁰⁰. Il demeure cependant que des difficultés et que des formalités excessivement lourdes dans le domaine de la fiscalité, des douanes et des demandes d'autorisations aux administrations locales, par exemple pour l'utilisation de terrains, continuent à être signalées. Une enquête sur les entreprises menée en 1997 par l'Institut pour le développement des petites entreprises sur plus de 2.000 entreprises est parvenue à la conclusion que les facteurs principaux qui faisaient obstacle à l'initiative privée en Hongrie consistaient, en premier lieu, dans les « taux élevés et les impôts », suivis par « un nombre incalculable de réglementations »¹⁰¹. L'importance que conserve les « économies grises et noires » est probablement à attribuer également avec le poids des charges administratives et des entraves à la croissance. La poursuite de l'harmonisation avec l'adoption de normes élevées et le renforcement des dispositifs de mise en œuvre dans le contexte de l'adhésion à l'UE, devra être suivie avec attention compte tenu des coûts qu'implique le respect des formalités administratives pour les PME.

Encadré 11. Le système d'enregistrement des entreprises en Hongrie

En 1997, et grâce à une utilisation massive des TI, le gouvernement a réformé le cadre réglementaire et « réinventé » les dispositifs d'enregistrement des nouvelles entreprises¹. Le gouvernement mis au point un système fondé sur le modèle français, permettant de remplir un formulaire d'enregistrement obligatoire et de l'envoyer par courrier électronique au Tribunal d'Enregistrement, par l'intermédiaire des Chambres. Un système informatisé géré par l'Enregistrement des Sociétés et le Service d'Information aux Entreprises du ministère de la Justice assure la coordination du système.

Schématiquement, le système fonctionne en trois étapes. En premier lieu, le demandeur remplit un formulaire dans un bureau d'enregistrement situé à la Chambre de commerce ou au bureau territorial du Comté. Ensuite, les données sont communiquées par voie informatique aux bureaux centraux ou régionaux des impôts, de la sécurité sociale et des statistiques, ou aux ministères qui doivent donner leur approbation. Enfin, les agences ou les ministères donnent une réponse officielle au demandeur et lui communiquent son numéro d'immatriculation.

Le système améliore lentement la fiabilité du Registre des sociétés mais d'importants investissements dans les TI restent encore à réaliser². Dans un proche avenir, il est prévu que le système soit étendu. Les réformes de la loi sur les Sociétés devraient autoriser le traitement par ordinateur d'un nombre plus important de permis et de licences de même que la création d'un dépôt central de toutes les informations générales qui sont souvent requises à l'occasion des formalités administratives.

1. Loi sur l'enregistrement des entreprises (CXLV de 1997), la loi sur l'Accès du Public à l'Information sur les Sociétés, et la loi sur l'Enregistrement par les Tribunaux.

2. Commission européenne (1999), *Rapport régulier 1998 de la Commission sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, 13 octobre, section 3.5.

5. CONCLUSIONS ET ACTIONS RECOMMANDÉES

5.1. *Évaluation générale des points forts et des faiblesses actuelles*

En moins de dix ans, la Hongrie a pour une large part mené à bien une transition historique dans les domaines de la vie sociale, politique et économique. Pour ce qui concerne le secteur public et les relations entre l'État et le marché, ce pays est pratiquement aligné sur les autres pays de l'OCDE, et s'il demeure des difficultés à résoudre, elles ne sont pas qualitativement différentes de problèmes comparables auxquels doivent faire face beaucoup d'autres pays industrialisés.

Les réformes en Hongrie ont été menées sur plusieurs années. Le rythme de ces réformes n'a pratiquement pas diminué depuis 1989 et il a même augmenté après 1995, compte tenu de la nécessité de supprimer les lacunes des politiques et des capacités avant l'adhésion à l'Union européenne. Les politiques mises en œuvre par le gouvernement hongrois bénéficient dans ces conditions d'une crédibilité susceptible d'accroître la portée de ses réformes. Il demeure que les obstacles à franchir sont importants, puisqu'ils consistent dans l'amélioration de la cohérence des politiques et dans leur coordination dans un système administratif comportant de nombreux niveaux, de la mise en œuvre d'orientations qui n'ont pas encore produit les résultats qu'on en attendait, de l'amélioration des compétences et de l'enracinement du changement culturel dans les institutions de l'État.

La réforme de la réglementation occupe une place centrale dans les politiques de démocratisation, de mise en place du marché, de modernisation de l'administration publique, de transfert de compétences aux administrations locales, et de l'harmonisation avec le droit de l'UE. Qu'il s'agisse des règles d'ensemble d'une gestion publique constitutionnelle, ou de réglementations économiques, sociales et

administratives, la Hongrie dispose à présent d'une nouvelle structure juridique et réglementaire. Elle a également commencé à installer un grand nombre d'infrastructures administratives qui lui permettront de produire des réglementations de qualité et elle poursuit une réforme réglementaire bénéfique. Des dispositifs administratifs de plus en plus élaborés, et des pratiques plus efficaces, transparentes et responsabilisantes sont en place et fonctionnent.

Il demeure que des lacunes, des faiblesses, des contradictions, et des insuffisances continuent à miner les capacités de réglementation et les institutions qui les mettent en œuvre. Cela porte atteinte à la qualité des nouvelles réglementations et à l'efficacité de leur mise en œuvre. Le gouvernement reconnaît ces difficultés et il a récemment proposé de réaliser d'autres efforts pour affiner les outils de la réforme. Le présent rapport donne son appui à cette nouvelle orientation, mais ce n'est pas sans relever qu'un tel affinage peut s'avérer aussi difficile et complexe que des changements de politique d'ensemble. A l'heure actuelle, les réformes ont mis en place une importante structure nouvelle, qui s'avère d'une manière générale, mais pas toujours, cohérente. L'avenir sera l'occasion de faire fonctionner cette structure de manière aussi fiable et cohérente que prévu. La nouvelle phase sera celle où il faudra se battre avec les habitudes bien ancrées et les compétences limitées d'une administration publique qui n'a pas encore elle-même fait le saut culturel vers un État tourné vers le marché.

Les expériences réalisées par la Hongrie en matière de réforme de la réglementation peuvent être source d'enseignements pour d'autres pays de l'OCDE. Leur grande force réside dans la séquence chronologique stratégique des réformes. En s'appuyant sur des fondations posées avant la transition, la Hongrie s'est pour l'essentiel consacrée au cours des premières années à des questions générales de gestion publique, comme l'exigeait la mise en place d'un État fondé sur des règles démocratiques. Les réformes constitutionnelles ont renforcé les mécanismes de freins et de contrepoids entre le gouvernement, le Parlement, le pouvoir judiciaire, les administrations locales et la société. La privatisation et la déréglementation ont été menées avec compétence et ont placé la Hongrie à un niveau comparable à celui de beaucoup d'autres pays de l'OCDE dans des secteurs économiques essentiels. Le réexamen et la déréglementation de l'ancienne structure juridique ont été réalisés en deux phases. Récemment le gouvernement s'est engagé à améliorer la qualité des nouvelles réglementations. La réforme de la réglementation a évité l'embûche d'un « big bang » incontrôlé. Des aspects importants de l'État providence ont été préservés ou progressivement modifiés de manière à conserver le soutien de la population. Les coûts réglementaires de la transition ont été étalés dans le temps. Dans toute la mesure du possible, le gouvernement a évité de créer des vides juridiques qui tendent à favoriser la corruption et les abus de pouvoir. Ce séquençage couronné de succès n'aurait pas été possible sans le soutien fourni au niveau le plus élevé du gouvernement et du Parlement dans une perspective à moyen et à long terme.

Un second point fort provient du fait que les principaux éléments du cadre nécessaire pour réaliser une réforme efficace de la réglementation fondée sur de hautes compétences, sont actuellement en place. Des lois de base, comme la loi sur la Législation et la loi sur les Règles générales des procédures de l'administration publique constituent des fondations solides pour l'élaboration de règlements de bonne qualité. Elles comportent des mandats qui imposent une justification *ex ante* et *ex post* des lois et des règlements d'application, une planification prévisionnelle de la réglementation, des consultations intra-gouvernementales et des consultations du public qui sont conformes aux recommandations de l'OCDE concernant les bonnes pratiques. L'approche en « deux temps » à la prise des décisions en matière de réglementation — dans le cadre de laquelle, les mesures envisagées sont analysées d'un point de vue conceptuel avant que l'examen ne porte sur la réglementation elle-même—paraît constituer une autre bonne pratique car elle contribue à la qualité et à la cohérence des politiques. Le ministre de la Justice dispose d'outils bien adaptés pour contrôler le cadre juridique et réglementaire, et il dispose d'une base de données complète sur les lois et les règlements d'application, comprenant les permis et les licences.

Ces progrès sont de bon augure pour la suite des réformes. La Hongrie devrait consacrer son attention à cinq grands dossiers pour approfondir les réformes et en assurer la pérennité à moyen et à long terme.

- *La mise en œuvre des réformes représente encore une difficulté importante.* Comme cela a été souvent relevé, la Hongrie réussit mieux à élaborer des lois qu'à en assurer la mise en œuvre. La réforme de l'administration a pris du retard par rapport à la réforme juridique, et cela diminue les résultats attendus. Les faiblesses dans la mise en œuvre sont également souvent à mettre en relation avec la grande liberté d'appréciation laissée dans l'application des réglementations. Cette difficulté dans la mise en œuvre est également le fait de la politique de réforme elle-même. Comme cela avait été perçu dans les premiers programmes lancés par les Pays-Bas dans les années 1980 et par d'autres pays, la Hongrie s'est trop appuyée sur des directives, des conseils et sur de bonnes intentions et pas assez sur les mesures coercitives et les moyens institutionnels.
- *Le processus d'examen critique de la réglementation a porté sur les instruments existants mais non sur les nouveaux textes.* A de nombreux points de vue, la déréglementation a été spectaculaire. Des milliers de mesures ont été éliminées, avec des résultats négatifs limités (ce qui pourrait indiquer que ces réglementations étaient déjà inadaptées aux conditions économiques et sociales actuelles). Ces examens n'ont cependant pas été en mesure d'endiguer l'inflation législative et de limiter le flux de nouvelles lois et règlements. Dans la pratique, l'instauration de l'AIR et les incitations à recourir à d'autres instruments n'ont pas été couronnés de succès.
- *Des ministères puissants se sont opposés aux institutions centrales de contrôle.* Malgré le soutien politique dont elles disposaient, les institutions de contrôle n'ont pas eu le pouvoir réel de réaliser des réformes à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Elles ont eu tendance à fonctionner plus comme des groupes de réflexion que comme des organismes de surveillance ou des dispositifs de contrôle de la qualité. Une architecture institutionnelle plus rationnelle, accompagnée d'un ensemble d'incitations positives et négatives, et de l'octroi de ressources plus importantes à l'unité centrale, aidera à surmonter le scepticisme et la résistance des ministères sectoriels.
- *La réforme de l'administration publique est encore incomplète.* On observe dans la fonction publique une tendance claire et positive à l'efficacité et à la responsabilité. Mais l'administration publique hongroise est encore confrontée à des défis importants. Le changement culturel n'a pas encore pénétré dans l'administration. La plupart des actions de l'État reposent encore sur des approches légalistes et n'accordent qu'une attention insuffisante aux perspectives économiques et aux performances des politiques. Parmi les éléments qu'il conviendra de renforcer, on relèvera l'administration locale et, dans une certaine mesure, le système judiciaire.
- *Le transfert de pouvoirs de réglementation sans qu'il soit accompagné de la mise en place de mécanismes de contrôle adéquats.* Une étape fondamentale dans la réinvention d'une structure de gestion publique démocratique a consisté dans un transfert rapide de pouvoirs aux collectivités locales. Ce processus a cependant été mené sans être accompagné de la mise en place de suffisamment de contrôles de la responsabilité et de la transparence. En réalité, on s'est surtout appuyé sur le système judiciaire pour éviter les abus au niveau local. Cet approche a introduit des incertitudes, conféré un pouvoir d'appréciation très important à l'administration locale, et impliqué des coûts de transition du fait de la nécessité de reconstruire le système judiciaire. En outre, même si la restructuration du système judiciaire a été menée plus rapidement que prévu, ce contrôle des tribunaux ne peut se faire qu'*ex post*. Des mécanismes de prévention ou *ex ante* efficaces et fonctionnant bien font toujours défaut.

5.2. Les avantages et les coûts potentiels de la poursuite de la réforme de la réglementation

De nouveaux progrès dans l'amélioration de la capacité de l'administration à garantir que les nouvelles réglementations soient de bonne qualité donneront des résultats importants. La Hongrie devra non seulement produire des réglementations économiques efficaces pour accompagner son adhésion et sa convergence avec les autres économies européennes, mais elle devra aussi garantir les normes les plus élevées possibles en matière de protection de l'environnement, de santé et de sécurité, de protection du consommateur et d'autres avantages sociaux. Une meilleure utilisation des instruments de contrôle de la qualité de la réglementation permettra de renforcer la capacité de l'État à proposer des normes élevées à moindre coût. L'amélioration des capacités de réglementation permettra à la Hongrie d'arriver au terme de la transition d'un statut de propriétaire et de donneur d'ordres à celui de régulateur et d'arbitre des règles du jeu.

Ces réformes ne peuvent pas être réalisées à la va-vite. Les réformes impliqueront des dépenses supplémentaires et des ajustements pour certains secteurs ainsi que des coûts politiques pour les réformateurs. La mise en œuvre de nouvelles capacités signifie que de nouvelles ressources budgétaires devront être fournies à la politique de réforme de la réglementation. Le fonctionnement d'un groupe de travail pour l'évaluation de l'impact peut facilement nécessiter un budget annuel se chiffrant en millions d'euros. La formation de la fonction publique à des tâches nouvelles dans le domaine de l'économie et de la gestion peut être onéreuse. La réinvention de l'administration responsable de la réglementation peut impliquer que soient réglés les problèmes de sureffectifs. Ces dépenses devront être considérées comme des investissements et des initiatives motivées par la recherche de l'efficacité.

5.3. Axes d'orientation envisageables

La présente section relève certaines actions, fondées sur un consensus international sur les bonnes pratiques en matière de réglementation et sur les expériences concrètes des pays de l'OCDE, qui devraient permettre d'améliorer la réglementation en Hongrie. Elles sont fondées sur les recommandations et sur le cadre d'action présentés en 1997 dans le *Rapport de l'OCDE aux ministres sur la réforme de la réglementation*.

- ***Améliorer la responsabilité politique pour l'avancement et la coordination de la réforme de la réglementation en rétablissant le rôle du Bureau du Premier ministre ou en créant un Comité ministériel comparable à celui qui existe aux Pays-Bas. Améliorer le contrôle et la qualité des avis formulés au sujet des politiques en mettant en place une unité central chargée de suivre, de promouvoir et de coordonner l'activité en étroite coordination avec le ministère de la Justice.***

Du fait qu'elles constituent l'un des objectifs prioritaires du processus de transition, la déréglementation et la politique de la réglementation ont été gérés au centre du gouvernement, par le Bureau du Premier ministre (BPM). Dans le cadre de la politique de la réglementation actuelle, c'est la gestion de la réglementation qui revêt désormais un caractère prioritaire, dans la mesure où la phase de déréglementation est aujourd'hui considérée comme terminée. Dans ces conditions, le dispositif institutionnel a été modifié et la responsabilité pour la politique de la gestion de la réglementation a été transférée au ministère de la Justice. Cependant, la gestion de la réglementation nécessite des discussions approfondies au niveau politique et exige beaucoup de détermination. En définitive, elle suppose un soutien politique continu pour que les politiques de qualité de la réglementation à l'échelle de l'ensemble de l'administration soient menées de manière efficace et cohérente (en particulier celles qui concernent des ministères puissants). Par ailleurs, s'il est vrai que la composante déréglementation de la réforme de la réglementation a déjà permis d'obtenir des résultats notables en Hongrie, la gestion de la qualité de la déréglementation devrait être conçue comme une tâche permanente de l'État visant à faire en sorte que les

fonctions réglementaires gouvernementales contribuent à terme au niveau de développement économique et social le plus élevé possible. Cela tend à démontrer que la gestion de la réglementation devrait être de nouveau assurée au centre du gouvernement car il s'agit d'une fonction de gestion essentielle concernant l'ensemble du gouvernement. Une surveillance de la part des responsables politiques ainsi que des avis qualifiés sont indispensables.

La création d'une instance politique de haut niveau compétente en matière de qualité de la réglementation est l'une des mesures envisageables. Le dispositif actuel repose essentiellement sur les réunions des Secrétaires d'État administratifs. Toutefois, ces réunions traitent une multitude de questions qui se posent quotidiennement aux pouvoirs publics, y compris les questions de réglementation. Pour assurer la transparence des décisions qui portent sur la réglementation, la mise en place d'un organisme permanent permettrait des discussions mieux ciblées. Cela permettrait également une coordination plus étroite entre la gestion de la réglementation et des politiques voisines, telles que le soutien à la concurrence, la promotion des PME, etc. Un comité ministériel bénéficiant du soutien énergique des ministères économiques (c'est-à-dire du ministère des Finances et de celui des Affaires économiques) et du ministère de la Justice pourrait être mis en place sur le modèle du Comité ministériel sur les marchés, la déréglementation et la qualité de la législation (MDW) aux Pays-Bas. Ce lieu d'échange de vues politiques à haut niveau pourrait également bénéficier du soutien d'un conseil consultatif indépendant qui exprimerait l'opinion du secteur des entreprises et des organisations sociales et environnementales comme c'était le cas de l'ancien Conseil de la déréglementation (proposé ci-après).

Ce transfert d'un ministère sectoriel au centre du gouvernement aura également des incidences sur le contenu et le champ du programme. A titre d'exemple, l'exigence qu'un organisme politique à haut niveau approuve un rapport annuel au Parlement, évaluant les résultats relatifs à un ensemble d'objectifs explicites et complets dans le domaine de la réforme de la réglementation renforcerait l'obligation de rendre compte.

Pour que le contrôle politique soit efficace, il faut une unité centrale dotée de capacités techniques spécialisées et autonome pour examiner les activités des ministères. Bien qu'il ait agi plus comme un consultant auprès du gouvernement, le Commissaire du gouvernement a joué un rôle actif dans la coordination de la réforme de la réglementation, en sensibilisant l'ensemble de l'administration hongroise et en améliorant ses compétences de gestion. Le non-renouvellement de son mandat et le transfert de ses pouvoirs en matière d'examen de la réglementation au ministère de la Justice semblent avoir été préjudiciable à la mise en œuvre efficace des politiques. Un ministère horizontal est souvent trop faible pour s'opposer aux ministères sectoriels, et de plus, la tradition, la spécialisation et les compétences fondamentales du ministère de la Justice ne le préparent pas à examiner des évaluations d'impact économique (y compris l'analyse coûts-avantages et celle des risques). On pourrait envisager de mettre en place un organisme chef de file au centre de gouvernement relevant directement du gouvernement. La difficulté qui se pose dans le contexte de la Hongrie consistera néanmoins à développer un modèle qui tienne compte des travaux complémentaires et importants sur la qualité des textes juridiques accomplis par le ministère de la Justice.

L'unité ou l'organisme dont la création est envisagée devrait avoir une relation étroite avec le BPM ou avec le Comité ministériel proposé ci-dessus. Son organisation institutionnelle devrait lui donner assez d'indépendance, de moyens budgétaires et de prestige pour attirer les meilleurs professionnels. Son système de gestion devrait renforcer son autonomie et une attitude non partisane lui permettant de mettre en cause de manière objective les propositions des responsables de la réglementation suivant des critères de qualité rigoureux. Ce statut devrait lui donner les moyens d'examiner les AIR, de lancer, de conduire ou de gérer l'examen des réglementations existantes et de présenter au gouvernement un rapport sur les résultats des objectifs de réforme de la réglementation fixés chaque année. L'unité pourrait bénéficier d'une assistance pour l'étude des nouvelles réglementations dans le cadre d'un processus d'avis et d'appel à

commentaires (proposé ci-après). Par ailleurs, l'unité peut être chargée de préparer des programmes de réformes thématiques et sectoriels dans l'ensemble de l'administration, y compris dans les collectivités territoriales (c'est-à-dire la définition d'objectifs de performance, l'évaluation comparative des capacités locales, l'établissement de calendriers d'action et l'élaboration de critères d'évaluation). Pour s'acquitter correctement de ces tâches, l'unité devrait également avoir des moyens financiers suffisants pour rassembler et évaluer les informations et acquérir à titre onéreux les compétences d'organismes de recherche privés ou d'universitaires et assurer à son personnel une base solide en analyse économique et analyse des politiques publiques.

Un précédent utile pour la conception d'une unité de ce type pourrait être trouvé dans l'Office pour la concurrence économique (HCO), et notamment sa structure opérationnelle qui est chargée de promouvoir la concurrence. Une étroite collaboration entre les deux institutions serait de nature à améliorer encore la réforme de la réglementation en Hongrie

- ***Améliorer les bases garantissant l'efficacité, l'indépendance et la responsabilité des nouvelles autorités réglementaires indépendantes, en élaborant des lignes directrices concernant leurs modes de gestion, la cohérence de leur action, leurs méthodes de travail et leurs relations avec l'autorité chargée de la concurrence. Un examen indépendant et à haut niveau de ces questions serait utile.***

L'attention accrue portée en Hongrie à la mise en place d'institutions responsables de la réglementation qui sont orientées vers le marché améliorera l'environnement pour la concurrence et le développement des activités. Cela est encore plus important lorsque de nouveaux marchés sont ouverts dans des domaines jusqu'alors réservés à des monopoles. Cependant, le gouvernement hongrois n'a pas encore préparé de structure garantissant l'efficacité, la responsabilité et la transparence et, comme c'est le cas dans la plupart des pays, les institutions sont développées sur une base *ad hoc*. Le gouvernement en place se propose d'examiner les mandats de tous les organismes publics, y compris ceux qui ont des attributions en matière de réglementation. Toutefois, ce réexamen reposera principalement sur des auto-évaluations réalisées par ces organismes. Un groupe indépendant d'experts devrait plutôt être chargé du réexamen en s'attachant à deux aspects : premièrement, l'architecture institutionnelle nécessaire à une réglementation qui favorise le jeu des mécanismes du marché, afin de déterminer si un nouveau cadre harmonisé améliorerait l'efficacité et la concurrence dans les secteurs de l'économie qui sont soumis à une réglementation. Par exemple, il pourrait être utile d'étudier la possibilité de mettre en place en Hongrie une institution de réglementation multi-sectorielle de manière à partager les ressources, faciliter les échanges d'expérience entre les secteurs, réduire les risques de mainmise d'un secteur ou d'un groupe politique et tenir compte du fait que les frontières entre les différents secteurs sont aujourd'hui moins nettes. Des expériences menées récemment en Grande Bretagne où un *Livre vert* a été récemment préparé¹⁰², et les travaux de fond réalisés par la Commission interministérielle chilienne pourraient servir de modèles. Un second aspect qui pourrait faire l'objet d'un examen concerne le mode de gestion des différents organismes ou instances de réglementation sectorielles. Il s'agirait d'étudier les mesures propres à améliorer la transparence et la responsabilité en ce qui concerne la sélection des dirigeants, la politique du personnel, les procédures internes, les processus de prise de décision de ces organismes.

- ***Rendre obligatoires les Analyses d'impact de la réglementation fondées sur les meilleures pratiques de l'OCDE pour tous les projets de réglementation, les adapter à la « procédure en deux étapes » et les harmoniser avec les rapports ex post sur l'application des réglementations présentés au Parlement.***

L'intention du gouvernement est de renforcer l'AIR en Hongrie. Il s'agit d'une initiative importante. En particulier, les nouveaux AIR devront être améliorés dans cinq domaines-clefs de manière à tirer le meilleur parti de leurs possibilités de contribuer à la qualité de la réglementation. En premier lieu, l'AIR devrait être rendue obligatoire pour toutes les propositions (lois, décrets du gouvernement,

ministériels, etc.) avec grâce à un mécanisme de ciblage qui reposerait, par exemple, sur un système d'autorisation/notification comportant des seuils clairs et objectifs. En second lieu, un critère coûts-avantages rigoureux devrait être adopté, en même temps que des stratégies de mise en œuvre (formation, techniques de collecte des données, etc.). En troisième lieu, le processus d'AIR devrait être entièrement intégré dans le processus de consultation du public. Les résultats de l'AIR devaient être présentés, comme éléments essentiels, aux parties consultées, et les résultats de la consultation devraient permettre d'améliorer l'AIR et la proposition. En quatrième lieu, il conviendrait d'adapter une AIR simplifiée, accordant une attention toute particulière aux solutions de rechange à la réglementation, à l'examen des « concepts » au cours de la première phase de la « procédure en deux étapes ». En cinquième lieu, il conviendrait d'intégrer l'AIR dans l'évaluation *ex post* exigée par La loi sur la législation. Une AIR *ex post* ne devrait pas seulement être modelée sur le système *ex ante*, mais elle devrait faire partie des responsabilités de gestion données à l'unité chargée de l'étude critique. A titre d'exemple, en gardant leur trace et en comparant les différentes AIR réalisées *ex ante* et *ex post*, le gouvernement pourrait améliorer la qualité des règlements et la procédure d'AIR elle-même, tout en détectant les lacunes de la rédaction des lois dans des secteurs ou des ministères particuliers.

A court terme, l'administration publique hongroise peut être entravée par l'absence de capacités d'évaluation économique des rédacteurs des textes législatifs et réglementaires. Il convient, dans ces conditions, de mettre en œuvre l'AIR par étapes. La mise en œuvre pourrait commencer par les éléments réalisables tels que l'évaluation des coûts des impacts directs et la description qualitative des avantages. Progressivement et sur plusieurs années, des exigences nouvelles et des formes d'analyses quantitatives plus rigoureuses pourraient être ajoutées. L'obligation de publier l'AIR sur l'Internet pourrait constituer une incitation forte pour les responsables de la réglementation d'améliorer rapidement la qualité. L'AIR peut également être complétée et améliorée par des groupes d'utilisateurs choisis pour donner leur avis, comme cela se fait au Danemark, et par des enquêtes. Pour rendre l'AIR aussi opérationnelle que possible, un programme de formation et des moyens de soutien devraient être mis en place, en sus des nouvelles lignes directrices tout récemment élaborées par le Bureau du Premier ministre.

- ***Promouvoir l'adoption d'instruments d'action favorisant les mécanismes du marché en fournissant des orientations et en mettant en place des programmes de formation.***

Plus que beaucoup d'autres pays, la Hongrie se rend compte qu'il faut renoncer aux prescriptions contraignantes rigides au profit de mesures d'incitation plus efficaces et plus souples. La loi sur la législation et les programmes de réforme de la réglementation qui se sont succédé soutiennent le recours à des instruments moins directifs et à des approches fondés sur les mécanismes du marché. Néanmoins, ces cadres juridiques et réglementaires n'ont pas beaucoup développé le recours effectif à des instruments autres que les réglementations classiques. Un encouragement plus énergique est nécessaire de la part du centre du gouvernement, de même qu'un soutien sous la forme de formation, de création de réseaux, de lignes directrices, d'échanges entre secteurs et d'assistance d'experts lorsque cela est nécessaire. Un programme d'incitation et de suivi aiderait les organismes de réglementation à réduire les obstacles au recours à des instruments d'action novateurs, qui sont imputables à un manque d'informations. Un rapport annuel au Parlement sur les solutions de rechange adoptées au cours de l'année écoulée pourrait aider à suivre les progrès réalisés. Ce rapport devrait évaluer le recours à différentes catégories de solutions de rechange telles que : les réglementations fondées sur les performances, les réglementations des processus, la co-réglementation, l'auto-réglementation, les accords contractuels, les engagements volontaires, les permis négociables, les taxes et les subventions, les systèmes d'assurance et les campagnes d'information, etc.

- ***Améliorer la transparence en renforçant encore le processus de consultation du public en établissant des procédures et des critères uniformes, et en adoptant des procédures d'avis et d'appel à commentaires à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Il conviendrait de rétablir un Conseil consultatif pour l'amélioration de la réglementation de haut niveau.***

La nouvelle politique qui consiste à développer le recours à des comités de codification est une avancée très positive en matière de consultation sur la réglementation. Les comités donneront de manière utile la possibilité d'impliquer une grande variété d'experts et de parties prenantes augmentant par là les chances d'amélioration de la qualité, de la légitimité et du respect des nouvelles réglementations. La représentativité indiscutable des membres des comités et leur mode de gestion interne (c'est-à-dire la circulation de l'information, le système de votes, les opinions minoritaires, etc.) assureront une plus grande transparence de l'instrument. Toutefois, trois initiatives pourraient améliorer rapidement la portée et la qualité du processus de consultation et réduire le risque que des intérêts particuliers n'exercent une influence excessive. En premier lieu, une clarification complète des règles, des critères et des paramètres exigés par la loi sur la législation harmoniserait les pratiques nombreuses et différentes qui sont actuellement appliquées par les rédacteurs des lois et par les ministères. Les règles devraient également s'appliquer sous une forme simplifiée aux arrêtés ministériels et aux réglementations dites « grises » (informelles). Par exemple, les parties consultées devraient avoir directement accès aux AIR en même temps qu'au projet d'instrument ; il faudrait respecter (et allonger) le délai minimum de 15 jours civils pour la consultation ; des réponses écrites aux commentaires devraient être préparées et publiées. D'une manière générale, la diffusion sur Internet pourrait permettre d'élargir considérablement les consultations, comme l'a démontré le ministère de l'Environnement pendant le mandat du précédent gouvernement.

En second lieu, Il conviendrait d'établir une obligation d'avis et d'appel à commentaires pour toutes les propositions. L'expérience d'autres pays démontre que ce dispositif peut compléter des procédures actives et *de officio* comme garantie contre des abus possibles. L'adoption d'une obligation générale portant sur l'ensemble des projets (lois, décrets du gouvernement, arrêtés ministériels et même arrêtés des administrations locales) favoriserait à la fois les valeurs techniques de l'efficacité des politiques et les valeurs démocratiques d'ouverture et de responsabilité. L'efficacité de l'obligation de recourir aux procédures d'avis et d'appels à commentaires serait renforcée par la communication contribution d'informations de meilleure qualité, sous la forme d'une AIR facilement accessible. Par ailleurs, l'adoption de procédures d'avis et d'appel à commentaires permettrait à une unité centrale, telle que l'organisme dont la création est recommandée ci-dessus, d'examiner toutes les nouvelles mesures de réglementation. Enfin, les délais qu'implique à la procédure d'avis et d'appel à commentaires imposeraient une saine discipline aux rédacteurs et calmerait leur zèle productif.

Une troisième initiative qui renforcerait les efforts de réforme de la réglementation et encouragerait ses partisans, consisterait à rétablir un groupe consultatif de haut niveau, comparable au Conseil de la déréglementation qui fonctionnait pendant le précédent gouvernement, peut-être en élargissant son mandat pour en faire un Conseil pour l'amélioration de la réglementation. Toutefois, il conviendra de veiller à choisir des membres représentatifs du secteur des entreprises et de la société civile, afin de disposer d'avis éclairés et solidement étayés. Le gouvernement pourrait également adjoindre au Conseil un forum à l'intention des media, comme instrument de communication et de sensibilisation.

- ***Améliorer la clarté et la simplicité des réglementations grâce à une meilleure rédaction***

En Hongrie, les lois et les réglementations sont encore écrites pour être lues par des juristes. Cette situation trouve son origine dans la tradition forte et justifiée de précision juridique qui existe dans ce pays. En revanche, l'expérience d'autres pays a prouvé que la qualité juridique d'une réglementation n'est pas compromise par l'emploi d'un vocabulaire, de structures et de techniques complémentaires accessibles aux utilisateurs. Dans ces conditions, le cadre juridique et réglementaire de la Hongrie gagnerait à ce que

soit adopté le principe de l'utilisation d'un langage simple pour la rédaction des textes et à ce que des contrôles de qualité soient mis en place pour en assurer le respect. Des cours de formation et une importante campagne de sensibilisation auprès des enseignants des facultés de droit pourraient venir appuyer cette initiative.

- ***Renforcer la responsabilité en réexaminant les pouvoirs d'appréciation laissés pour l'interprétation et l'application des réglementations aux responsables de leur mise en œuvre et en renforçant la loi sur les procédures administratives.***

Il est difficile de délimiter de manière appropriée les pouvoirs d'appréciation laissés aux responsables de la réglementation et à ceux auxquels il incombe de la mettre en œuvre. Trouver la juste mesure entre l'utilisation des jugements de « bon sens » et une liste détaillée de micro-réglementations exige du temps et le développement d'une culture juridique qui dépasse les arrangements juridiques formels. Néanmoins, c'est là une tâche essentielle pour les économies en transition où les principes de la légalité, de la bonne foi, du caractère raisonnable et de la proportionnalité de l'exercice des pouvoirs administratifs ne sont pas enracinés dans la culture de l'administration. Il en découle que les pouvoirs délégués peuvent conduire à des erreurs, à l'insécurité juridique et à la corruption. A titre de mesure transitoire pour permettre à des pratiques plus responsables et plus transparentes de se mettre en place, la Hongrie pourrait utilement prêter attention à l'ampleur et aux limites des transferts de pouvoirs d'interprétation et d'appréciation ainsi qu'aux mesures de responsabilisation qui les accompagnent. Un point de départ pour cette étude ciblée pourrait être les procédures d'octroi de licences et de permis, les formalités douanières et les autres formalités pour lesquelles des pouvoirs d'interprétation et d'appréciation excessifs peuvent avoir des conséquences importantes pour les PME. Par ailleurs, la Hongrie pourrait limiter les pouvoirs d'appréciation excessifs en incorporant des principes généraux et des critères explicites dans la loi sur les règles générales applicables aux procédures de l'administration publique.

- ***Renforcer les exigences de responsabilité et de transparence pour les autorités infranationales.***

Changement d'orientation décisif caractérisé par le renoncement à un pouvoir central puissant, la Hongrie favorise l'auto-réglementation en donnant son appui à un processus déterminé de transfert de pouvoirs en faveur des collectivités locales. Ces politiques apportent des avantages du point de vue des coûts et de l'efficacité de la réglementation, mais aussi sur le plan de la démocratie. Mais, comme le démontre l'expérience des autres pays, ces transferts doivent s'accompagner de garanties adéquates. Les entités locales pourraient être tentées d'utiliser leurs nouveaux pouvoirs pour limiter la concurrence et accroître leurs recettes, et par voie de conséquence, majorer les prix à la consommation. Généralement, elles sont plus proches des groupes de pression bien organisés et de ceux qui recherchent des rentes, et sont parfois sensibles à leurs arguments. Elles peuvent aussi ne pas disposer de ressources suffisantes de sorte qu'il leur est difficile de veiller à ce que les arrêtés qu'elles édictent sont de bonne qualité, ce qui affaiblit les améliorations obtenues à l'échelon national et central.

Au cours des dernières années, le gouvernement central et l'autorité responsable de la concurrence ont concentré leurs activités sur le contrôle des pratiques abusives. Les tribunaux ont constitué le principal dispositif de recours et de réparation. Cependant, comme il a été indiqué ci-dessus, le système judiciaire n'est pas très efficace et il faudra peut-être des années avant que les réformes en cours n'aient un effet sur la rapidité et la qualité des règlements apportés aux litiges. En outre, le contrôle judiciaire est uniquement un contrôle *ex post*, qui répare les préjudices causés par une réglementation défectueuse des mois, si ce n'est des années, après son entrée en vigueur. D'où la nécessité de compléter ces mécanismes *ex post* par des procédures de garantie de la qualité *ex ante* afin d'éviter au départ que des problèmes ne surviennent.

Le gouvernement devrait accompagner le contrôle juridictionnel de mesures propres à garantir la responsabilité et la transparence qui s'appliqueraient avant pendant et après l'adoption des arrêtés des autorités locales afin de réduire le risque de concurrence réglementaire dommageable, de mainmise de groupes d'intérêts, d'effets préjudiciables sur la concurrence et de problèmes de corruption dans les administrations infranationales. Par exemple, les procédures d'avis et d'appel à commentaires devraient être rendues obligatoires avant l'adoption de « règles » et d'arrêtés municipaux et les programmes locaux d'AIR devraient être facilités par l'octroi de fonds et la mise en place de formations. Des éléments de référence en matière de réglementation, par exemple le nombre et la qualité des licences accordées à des entreprises, dans les municipalités importantes, pourraient aussi constituer une forte incitation à repérer les meilleures pratiques ou à stigmatiser les autorités locales qui sont à la traîne. Parallèlement à ces mesures, des mécanismes d'arbitrage administratif ou de règlement des différends, plus rapides que les procédures judiciaires, pourraient être mis au point et adoptés avant que de nouveaux pouvoirs ne soient transférés

- Améliorer la mise en œuvre de la politique de qualité de la réglementation en renforçant le contrôle et le suivi par le centre du gouvernement, en s'orientant vers une gestion axée sur les résultats et en investissant dans la formation afin d'améliorer les compétences.

Depuis le début de la transition, le gouvernement élabore des programmes et des politiques stratégiques pour moderniser l'administration publique. La situation s'est incontestablement améliorée. Néanmoins, il est encore possible d'apporter des améliorations. La Hongrie est réputée pour la cohérence de ses diagnostics et la qualité de sa stratégie de réforme. Toutefois, les capacités de mise en œuvre par la fonction publique sont souvent en retard par rapport aux décisions des pouvoirs publics. L'inertie culturelle, les restrictions budgétaires et l'insuffisance de la formation peuvent en partie expliquer cette situation. Dans le même temps, l'absence de soutien de la part des ministères techniques et des différents responsables de la réglementation et de sa mise en œuvre tient peut-être à des facteurs institutionnels.

La complexité des questions appelle toute une série d'initiatives. Le système de la *Referatura* institué en 1998 au centre du gouvernement améliorera certainement l'efficacité globale de l'administration. Toutefois, il convient de porter autant d'attention au suivi de la mise en œuvre des politiques convenues qu'à la planification et à la préparation des politiques. Deuxièmement, conjointement à de nouvelles ressources et à de nouveaux pouvoirs, de nouveaux dispositifs institutionnels pour la gestion des ressources humaines dans le secteur public amélioreraient la cohérence et l'efficacité de l'ensemble des administrations (y compris au niveau local)¹⁰³. Une surveillance plus précise des résultats et une meilleure gestion des ressources humaines, couplées à des mécanismes d'application et de sanction clairs, permettraient certainement de surmonter toute obstruction de la part des divers ministères, départements et organismes et constitueraient une base solide pour des initiatives en matière de gestion des performances. Troisièmement, une enquête publique, peut-être organisée par le bureau du Procureur public, les médiateurs ou une commission indépendante, sur le degré de respect d'une douzaine de réglementations clés existantes et les évolutions observées, pourrait aussi mieux sensibiliser les ministères aux résultats effectifs et à la qualité de leurs réglementations et de leur mise en œuvre. Par ailleurs, pour éviter que cette réforme ne donne lieu qu'à des mesures d'incitation négatives, le gouvernement devrait poursuivre la formation des responsables de la réglementation et des administrateurs de programmes, en mettant l'accent sur les compétences non juridiques dans les domaines de la gestion et de l'économie et en mettant en place un système de rémunération liée aux performances transparent.

5.4. *La gestion de la réforme de la réglementation*

L'impressionnante réforme de la réglementation, menée au cours de la dernière décennie, a permis à la Hongrie d'achever pratiquement sa transition. Les performances économiques et la bonne gestion publique sont des preuves éclatantes de son succès. L'amélioration de ses instruments et de ses institutions de gestion de la réglementation lui permettront d'entrer avec confiance dans la nouvelle phase. Dans la stratégie adoptée en mai 1999, le gouvernement a manifesté sa volonté de renforcer encore ces capacités. Il demeure que, à terme, le succès de la réforme de la réglementation ne dépendra pas seulement du contenu des politiques de réforme, mais également des mesures d'accompagnement et des dispositifs transitoires mis en place pour obtenir le soutien de la population et des milieux politiques à l'achèvement des tâches qui restent à accomplir afin de créer un cercle vertueux d'amélioration de la qualité.

Alors que le soutien du public à l'adhésion à l'Union européenne est fort et qu'il existe une communauté de partisans des réformes décidés à conduire la prochaine phase, des craintes ont été exprimées concernant la possibilité d'un choc en retour et l'apparition d'une « lassitude vis-à-vis des réformes » dans certains secteurs de l'économie. Jusqu'à présent, les responsables de la réglementation et la population ont apporté leur soutien aux réformes. Le souvenir de la situation antérieure et la croissance économique récente ont fourni un terrain fertile pour un retour à de bonnes habitudes juridiques dans le pays. Toutefois, les changements continus créent des tensions. Le fait que certains secteurs de l'économie n'ont pas encore reçu leur pleine part des avantages risque de rendre plus difficiles de nouvelles réformes à moyen et à long terme. En particulier, une proportion importante des PME n'a pas encore atteint le niveau de compétitivité nécessaire dans une économie exposée aux pressions de la mondialisation. En outre, on peut craindre l'émergence d'une économie à deux vitesses avec une césure entre des entreprises orientées vers l'exportation et des PME tournées vers le marché intérieur et connaissant une croissance lente. Cette situation pourrait être accentuée par le fait que la Hongrie se trouve au milieu du gué du fait qu'elle s'efforce d'atteindre une cible mobile sous la forme de normes européennes plus élevées tout en se livrant à une concurrence féroce avec d'autres économies émergentes pour attirer les investissements.

Cela semble indiquer que le soutien apporté à la stratégie hongroise de régulation fine pourrait être renforcée dans deux directions. Une attention toute particulière devrait continuer d'être portée à l'intégration des PME dans la nouvelle économie moderne. La lisibilité, la communication et la stabilité du cadre juridique devraient être équilibrées par de nouveaux efforts d'examen et de rédaction des lois anciennes et nouvelles, comme des règlements d'application. Une attention particulière devrait, en particulier, être portée au degré de respect de la réglementation avant qu'une culture de l'économie informelle et de la fraude à la loi ne sape le cadre réglementaire. En outre, la politique de la réglementation pourrait devoir tenir compte du nouveau défi auquel est confrontée la Hongrie qui pourrait ne pas être celui de voir les investissements désertir le pays, mais celui d'une diminution des incitations à réinvestir les bénéfices tirés des investissements passés, qui devraient irriguer l'économie. En second lieu, l'attitude devant les réformes et le soutien dont elles disposent seront renforcés si le public est convaincu du fait que l'objectif final n'est pas seulement de caractère économique, mais qu'il s'agit de favoriser un processus permanent, transparent, démocratique et empirique de prise de décisions en matière de réglementation.

NOTES

1. Un trait déterminant de la transformation a consisté dans la réduction de la taille et la légère redistribution entre les niveaux d'administration. Entre 1990 et 1997, le nombre des fonctionnaires a été réduit de 17 %. Le gouvernement actuel a annoncé une réduction de 3 % au cours de ces prochaines deux années.
2. Toutefois, il est intéressant de relever que certains éléments du service public, tels que l'autorité chargée de la concurrence ou les unités de certains ministères responsables de dossiers concernant l'accès à l'UE, ont continué à recruter et à proposer des carrières intéressantes à des professionnels jeunes et brillants.
3. Banque Mondiale (2000), *Public Administration in the EU Accession Context : The Civil Service in Hungary*, Washington D.C., à paraître.
4. SIGMA (1999), *Profil national de la Hongrie*, p. 5, <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.
5. Commission européenne (1998), *Regular Report from the Commission on Hungary. Progress Towards Accession*, Bruxelles, p. 9 (http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/intro/index.htm) et Commission des Communautés européennes et Conseil de l'Europe (1998), *Corruption and Organised Crime in States in Transition. Final Recommendations and Guidelines for Action*, Strasbourg, Octobre, p. 2.
6. The Economist Intelligence Unit (1999), *Country Report 1st Quarter*, p. 15 ; SIGMA (1999), *Notes de synthèse*, p. 5 ; Keraudren, Ph., H. Van Mierlo (1998), « Reform of Public Management in Hungary. Main Direction » dans Th. Verheijen et D. Coombes (éditeurs), *Innovations in Public Management. Perspectives for East and West Europe*, Edward Elgar, Royaume-Uni, p. 145.
7. Banque Mondiale (1999), p. 5.
8. Commission européenne (1999) *Rapport régulier 1998 de la Commission sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, 13 octobre, section 3.5.
9. Keraudren, Ph. H. Van Mierloo (1998), p. 145. La mise en oeuvre d'une politique cohérente des ressources humaines par l'ensemble des ministères est décrite par la Banque Mondiale (1999).
10. Les réformes peuvent même être historiquement attribuées à une réaction à la révolution de 1956 et à l'invasion par les troupes soviétiques. A titre d'exemple, la loi si importante sur les procédures a été votée pour la première fois en 1957.
11. Le processus de privatisation touche à sa fin. A la fin de 1997 le Holding d'Etat chargé des privatisations détenait des participations dans 211 sociétés, contre 493 l'année précédente, la participation moyenne représentant environ un tiers du capital. Sur ce total, il est légalement obligé de conserver ses participations dans 92 sociétés : pour 21 d'entre elles, il détient 100 % du capital et pour les autres, de 25 à 75 % plus une action privilégiée. Ces sociétés concernent un certain nombre de secteurs, notamment l'électricité, la distribution d'eau, et les transports, les postes et les télécommunications. OCDE (1999) *Etude économique de la Hongrie*, pp. 77-78. La privatisation des avoirs de l'Etat a permis à l'Etat d'encaisser 6 milliards de dollars US et le montant des investissements directs de l'étranger (FDI) atteignait presque 18 milliards à la fin de l'année 1998 (The Economist Intelligence Unit (1999), *Country Profile 1999-2000*, Londres, pp. 22 et 26.
12. La loi sur la fonction publique (XXXII de 1992).
13. Blaho, A. P. Gal (1997), « Hungary » dans Desai, P. (1997), *Going Global Transition from Plan to the World Economy*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, p. 135-146 ; Baka, A. (1998), dans T.

Verheijen et D. Combes (édit.), *Innovations in Public Management, Perspectives for East and West Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni, p. 137 ; Hazafy, Zoltan et Zsofia Czoma (1999), « Civil Service Reform in Hungary », SIGMA, 5.2, mars/avril, pp. 6-7.

14. Résolution du gouvernement 1100/1996.
15. Baka, A. (1998), p. 137 ; Verebelyi, I. (1996), *Main Directions for Renovating Administrative Activities*. A l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur le rôle de l'administration publique dans la promotion de la réforme économique, Berlin, janvier.
16. OCDE (1997), *Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Paris.
17. OCDE (1995), « Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle » comportant la liste des critères de référence de l'OCDE pour la prise de décisions en matière de réglementation, OCDE/GD(95)95, Paris.
18. Jacobs, Scott ; Rex Deighton-Smith, et Rebekka Buchwitz (1997), « Qualité de la Réglementation et Réforme du Secteur Public », *Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Études sectorielles et Études thématiques*, OCDE, Paris.
19. Gouvernement de Hongrie (1999), Réponses au questionnaire sur la réforme de la réglementation, Partie I, p. 4. Les Administrateurs responsables ont été inspirés, du point de vue du concept des dispositions adoptées, par les circonstances internationales. En particulier, les conférences importantes tenues en 1989 et 1995 sous l'égide de l'IISA, « Free local government, Deregulation, Efficiency, Democracy » et les travaux sur la réforme de la réglementation menés par l'OCDE.
20. Résolution du gouvernement 112/1994.
21. Résolution du gouvernement 1100/1996.
22. Résolution du gouvernement 1004/1995 article 9a).
23. Gouvernement de Hongrie (1997), directives détaillées et simplifiées de la Surveillance de la déréglementation des réglementations juridiques et des autres instruments juridiques de l'administration publique, ainsi que pour la préparation des projets de réglementations juridiques, avril.
24. Communication du Gouvernement de Hongrie à l'OCDE (1999).
25. Résolution du gouvernement 1052/1999.
26. Baka, A. (1998), p. 140.
27. Résolution du gouvernement 1004/1995, article 5a.
28. Résolution du gouvernement 112/1994, article 1b.
29. Résolution du gouvernement 157/1998.
30. Dans tous les ministères, il y a deux secrétaires d'État : un secrétaire d'État administratif, qui y est le fonctionnaire du grade le plus élevé, et qui est considéré comme politiquement neutre, et un secrétaire d'État politique qui représente le ministre au parlement et dans d'autres comités interministériels, et qui est le conseiller politique du ministre (SIGMA (1999), *Profil national de la Hongrie*, p. 10).
31. La plupart de ces tâches sont prévues par la loi sur la législation (XII/1987).

32. Résolution du gouvernement 1088/1994.
33. Gouvernement de Hongrie — ministère de la Justice (1999), communication directe, octobre, p. 7.
34. Gouvernement de Hongrie (1999), Réponses au questionnaire sur la réforme de la réglementation, chapitre II, p. 11. Voir d'autres cas de mauvais fonctionnement dans le processus d'intégration à l'UE dans Banque Mondiale (1999), p. 45.
35. Gouvernement de Hongrie (1999), communication à l'OCDE.
36. D'autres institutions qui garantissent le respect de la loi par l'administration et le respect de l'Etat de droit sont la Présidence, la Cour Constitutionnelle et l'Office national d'audit, ainsi que l'Ombudsman (voir encadré 6).
37. Keraudren, Ph., H. Van Mierlo (1998), p. 144.
38. Illner, Michael (1999), dans Kimball, J. (édit.), *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative*, Budapest, p. 22.
39. Budapest, qui compte 20 % de la population, dispose de pouvoirs additionnels par rapport aux autres administrations locales.
40. Hegedus, Jozsef et Peteri Gabor (1999), « Local Finance and Municipal Financial Management in Hungary » Rapport par pays et proposition de réforme dans les documents préparatoires de la Conférence de la Banque Mondiale sur : *Modernization of Local government Finances and Financial Management*, <http://www.worldbank.org/wbiep/decentralization/fdi/htm>, p. 25.
41. Keraudren, Ph., H. Van Mierloo (1998) p. 149.
42. Gouvernement de Hongrie, ministère de l'Intérieur, 1999, communication directe.
43. Hegedus, Jozsef, et Peteri Gabor (1999), p. 25.
44. Baka, A. (1998), p. 132.
45. Voir la loi sur le Développement Régional et la Planification Régionale (XXI de 1996) et la loi sur la Conception du Développement Régional (XXXV de 1998). En octobre 1999, le Parlement a adopté une nouvelle loi sur le Développement Régional.
46. Dans les premières années de la décennie 1990, certaines fonctions des anciennes administrations régionales ont été transférées auprès des 8 Commissaires régionaux de la République. Ultérieurement, les commissaires ont été supprimés et remplacés par des bureaux territoriaux.
47. Hegedus, Jozsef et Peteri Gabor (1999), p. 25.
48. Le droit constitutionnel donné aux citoyens de créer leur propre « autorité locale dotée de l'autonomie de gestion » a provoqué la naissance d'une myriade de petites entités, dont les capacités étaient insuffisantes et qui étaient incapables de réaliser des économies d'échelle dans l'exercice des pouvoirs qui leur étaient dévolus. Dans ces conditions, le territoire est fragmenté en des entités trop réduites qui disposent d'une compétence administrative non effective. Plus de la moitié des autorités locales ont une population inférieure à 1 000 habitants. La petite taille des comtés provoque également des difficultés pour la gestion des fonds européens. [Keraudren, Ph., H. Van Mierlo (1998), p. 151 ; The Economist Intelligence Unit (1999), Country Report 2nd Quarter, Londres, p. 17 ; Baka, A. (1998), p. 132.

49. Gouvernement de Hongrie (1999), communication à l'OCDE ; Hegedus, Jozsef et Peteri Gabor (1999), pp. 14 et 6 et Keraudren, Ph., H. Van Mierlo (1998), p. 149.
50. Dans le domaine financier et budgétaire, le gouvernement central dispose d'instruments complémentaires pour la coordination et le contrôle des municipalités, grâce à des fonds et à des droits. L'Office d'audit de l'État, qui relève du Parlement, est également chargé de contrôler les autorités de gestion autonome. Mais il demeure que ce dernier organisme ne dispose pas de ressources suffisantes pour contrôler de manière efficace les 3 000 municipalités [Baka, A. (1998), p. 132].
51. Gouvernement de Hongrie (1999), communication à l'OCDE et décrets du gouvernement 1004/1995 article 8a) et 1100/1996 art 2 (c), pt. 12).
52. Keraudren, Ph., H. Van Mierlo (1998), p. 151.
53. Entretiens menés par le Secrétariat de l'OCDE, juin 1999.
54. Mandat de la résolution du gouvernement 1052/1999.
55. Voir également la résolution du gouvernement 2166/1998.
56. L'accord d'adhésion a été rendu public sous la forme de l'Acte I de 1994.
57. Résolution du gouvernement 2212/1998.
58. Le Programme Phare a essentiellement pour objet le renforcement des institutions et les investissements dans des secteurs autres que l'agriculture, l'environnement et les transports. Le Bureau du Premier ministre est également le principal contact pour le Programme de Soutien à l'Amélioration des Institutions publiques et des Systèmes de Gestion dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale (SIGMA), géré par l'OCDE avec le concours financier des fonds du Programme Phare.
59. Commission européenne (1998), p. 34.
60. Commission européenne (1998), p. 33.
61. Loi sur la Législation (XI de 1987), Préambule de la loi.
62. Le rédacteur doit aussi tenir compte du décret ministériel 12/1987 et des directives 7001/1988 (non contraignantes), publiés par le ministère de la Justice ainsi que de la loi XX/1949 sur la Constitution, du décret 46/1994 sur les règles et procédures du parlement et de la résolution du gouvernement 1088/1994 du décret du gouvernement 27/1994 sur les traités internationaux ainsi que de tout arrêt de la Cour constitutionnelle concernant les pouvoirs législatifs du gouvernement.
63. Loi sur les normes (XXVIII de 1995).
64. SIGMA (1997), *Procédures administratives et Contrôle de l'Administration en Hongrie, Pologne, Bulgarie, Estonie, et Albanie*, document SIGMA n° 17, p. 28.
65. OCDE/ENV (1999), Examen des Performances Environnementales de la Hongrie, p. 79.
66. Gouvernement de Hongrie — ministère de la Justice (1999), communication directe, octobre.
67. Néanmoins, en 1990, dans le contexte de dispositions de démocratisation de la législation, la section excessivement compliquée qui régissait le « débat social » a été éliminée et ces « auditions publiques » ont été remplacées par des débats plus ouverts.

68. Gouvernement de Hongrie (1999), communication à l'OCDE.
69. OCDE (1998).
70. SIGMA (1997), p. 27. Voir également le texte de la résolution du gouvernement 1004/1995.
71. Loi sur les règles générales des procédures de l'administration publique (IV de 1957).
72. SIGMA (1997), p. 24.
73. Baka, A. (1998), dans D.J. Galligan, C. Niondrou et R. Langan (édit.) 1998, *Administrative Justice in Central and Eastern Europe*, pp. 58 et 61, et p. 151.
74. Davis, O. (1999), « Crossing fingers and Borders », *Business Hungary*, Juin, 13(6), p. 5.
75. OCDE/ENV (1999), p. 83.
76. Commission européenne (1998), p. 22 et Gouvernement de Hongrie — ministère des Affaires économiques (1999), *Evaluation of the SME Sector Programme in Hungary*, p. 22.
77. Le gouvernement a estimé que le montant total à satisfaire dans le contexte des exigences environnementales européennes et des autres exigences internationales pourrait atteindre 5 milliards d'Euro entre 1997 et 2002, et la somme de 10 à 15 milliards d'Euro, soit 1 % du PIB au cours des prochaines deux ou trois décennies, OCDE/ENV (1999), p. 84.
78. La Hongrie s'appuie sur une division spéciale des tribunaux civils ordinaires pour les appels administratifs et elle n'envisage pas la création de tribunaux administratifs, bien que la Constitution lui en donne la possibilité (SIGMA (1997), p. 22).
79. Loi sur la juridiction administrative (XXVI de 1991).
80. SIGMA (1997), p. 22.
81. Conseil National de Justice (1999), Rôle et fonctions de l'Office du Conseil National de Justice, Juin. Ainsi que les entretiens avec le Secrétariat de l'OCDE, juin 1999.
82. Le Professeur Galligan cite ce cas comme une survivance des pratiques de l'ancien régime où les réexamens administratifs étaient effectués par l'administration elle-même — SIGMA (1997), p. 36.
83. OCDE/ENV (1999), pp. 84-94.
84. Gouvernement de Hongrie (1999), communication à l'OCDE.
85. OCDE (1997), Paris.
86. Loi sur la législation (XII/1987), section 18.
87. Résolution du gouvernement 1088/1994, article 10.
88. Les rédacteurs avaient été invités à préparer et à envoyer les réponses à la fois au Commissaire du gouvernement, au ministre, et, le cas échéant, à l'unité de déréglementation du ministère. Il était possible de remplir un questionnaire simplifié, dans le cas où un projet de loi ou un règlement d'application était préparé suivant une procédure d'urgence. Mais dans les 60 jours qui suivaient l'entrée en vigueur du texte, une déclaration de justification devait être fournie. GoH — ministère de la Justice (1997), *Detailed and Simplified Guidelines of the Deregulatory Supervision of Legal Regulations and Other Legal Instruments of State Administration, as well as for the Preparation of drafts for Legal Regulations*, avril.
89. Gouvernement de la Hongrie — ministère des Affaires économiques (1999), *The Hungarian Government's Strategy for Supporting Small and Medium-sized Enterprises. Entering the New Millennium*, Budapest, p. 7.
90. Résolution du gouvernement 1052/1999, activité 3b).
91. Commission européenne (1998), p. 38.
92. Résolution du gouvernement 1052/1999, activité 1a).

93. Bien qu'en 1998, les responsables de la réglementation du RU pour le secteur du gaz et de l'électricité, Ofgas and OFFER, aient été fusionnés dans un seul organisme sous un même nom : the Office of Gas & Electricity Markets.
94. Résolutions du gouvernement 1143/1989 et 1103/1990.
95. Résolutions du gouvernement 112/1994, 1004/1995 et 1100/1996.
96. Décrets pris en Conseil des ministres 39/1990, 44/1990, 88/1990, 45/1991, et loi sur la Déréglementation (XXII/1990).
97. Gouvernement de la Hongrie (1999), communication à l'OCDE.
98. Résolution du gouvernement 1004/1995, article 1)c.
99. ONUDI (1996), *Analyse comparée des stratégies pour les PME, Politiques et programmes dans les pays de l'Initiative pour l'Europe centrale*. <http://www.clusters.org.smespp/>.
100. 770 000 entreprises fonctionnent en Hongrie. 96 % d'entre elles ont moins de 10 employés. A l'heure actuelle, les PME produisent environ la moitié du PIB hongrois, et elles fournissent près de la moitié des emplois (Gouvernement de Hongrie—ministère des Affaires économiques (1999), *The Hungarian Government's Strategy for Supporting Small and Medium-Sized Enterprises. Entering the New Millenium*).
101. Institut pour le Développement de la Petite Entreprise (1998), *State of Small and Mediu-sized Business in Hungary, 1998 Annual Report*, Budapest, p. 172.
102. DTI (1998), *A Fair Deal for Consumers. Modernising the Framework for Utility Regulation*.
103. Voir la recommandation de la Banque mondiale concernant « le transfert du Département de la fonction publique [du ministère de l'Intérieur] au Bureau du Premier ministre (le cas échéant avec son ministre et son Conseiller) et l'étude des possibilités de rationaliser l'organisation du Département de la fonction publique et du Département du service public (ministère du Travail) » , Banque mondiale (2000), p. 11.