La Réforme de la Réglementation en Hongrie

Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation

OECD

ORGANISATION DE COOPÉRATION

ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er 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:
Enhancing Market Openness through Regulatory Reform

© 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.

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 *Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation* 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.

Ce rapport a été préparé principalement par Evdokia Moïsé, avec la participation de Sophie Bismut, Tadatsugu Matsudaira et de Maldolna Sass, de la Direction des échanges de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires par d'autres membres du Secrétariat de l'OCDE, du gouvernement de la 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.

.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

TABLE OF CONTENTS

1. OUVERTURE DU MARCHÉ ET RÉGLEMENTATION : LA SITUATION DE LA HONGRIE... 6
1.1. Réformes structurelles, intégration dans les organisations régionales et multilatérales et ouverture des marchés ... 6
1.2. Libéralisation des échanges ... 10
1.3. Une politique active en faveur de l'investissement étranger ... 11
2. CADRE GÉNÉRAL D'UNE POLITIQUE D'OUVERTURE AU MARCHÉ : SIX PRINCIPES POUR UNE « RÉGLEMENTATION EFFICIENTE » ... 15
2.1. Transparence et ouverture du processus d'élaboration des décisions et des procédures de recours ... 16
2.2. Mesures visant à assurer la non-discrimination ... 21
2.3. Mesures visant à éviter les restrictions inutiles aux échanges ... 24
2.4. Mesures visant à encourager l'utilisation de dispositions ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale ... 29
2.5. Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays ... 34
2.6. Application des principes de la concurrence dans une perspective internationale ... 35
3. ÉVALUATION DES RÉSULTATS OBTENUS DANS CERTAINS SECTEURS ... 37
3.1. Services de télécommunications ... 37
3.2. Équipement de télécommunications ... 39
3.3. Automobiles et sous-ensembles ... 40
3.4. Électricité ... 44
4. CONCLUSIONS ET ORIENTATIONS POSSIBLES EN MATIÈRE DE RÉFORME ... 46
4.1. Évaluation générale des atouts et des faiblesses de la situation actuelle ... 46
4.2. La perspective dynamique : rythme et direction du changement ... 48
4.3. Avantages et coûts potentiels d'autres réformes de la réglementation ... 49
4.4. Options stratégiques à envisager ... 50
NOTES ... 53

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Résumé exécutif

Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation

Rapport de référence

La réglementation nationale permet-elle aux agents économiques de tirer le meilleur parti possible de marchés concurrentiels ? Dans une économie mondiale en expansion, la réduction des obstacles réglementaires aux échanges et à l'investissement permet aux pays de mettre à profit leurs avantages comparatifs et leur capacité d'innovation. En d'autres termes, l'ouverture des marchés accroît les avantages que les consommateurs et les producteurs peuvent retirer de la réforme de la réglementation. Pour que le système commercial international reste ouvert, il faut que par sa conception et son contenu, la réglementation encourage la concurrence et l'intégration économique au niveau international, permette d'éviter les différends commerciaux et améliore la confiance mutuelle entre les pays. C'est dans cette optique que le présent rapport analyse la performance de la Hongrie.

Au cours des dix dernières années, la Hongrie a procédé à des réformes radicales dans le but d'ouvrir son marché à la concurrence internationale et d'intégrer l'économie mondiale. Cette ouverture a été l'un des principaux outils qu'ont utilisé les gouvernements successifs de la Hongrie pour assurer une croissance rapide et durable de l'économie. Les réformes se sont traduites par la garantie du droit à la propriété privée et de la libre entreprise, la réduction du rôle de l'État dans l'économie, la levée des restrictions à l'entrée de capitaux et la libéralisation des règles applicables à l'investissement direct étranger. Les réformes d'ordre économique et réglementaire ont permis la création d'un milieu favorable aux entreprises, faisant de la Hongrie un des marchés les plus intéressants de la région pour les investisseurs étrangers. Les entreprises sont en général assurées de bénéficier de conditions véritablement concurrentielles et le processus réglementaire vise à éviter les restrictions commerciales inutiles et à encourager la réduction des obstacles techniques aux échanges. Les réformes se sont encore accélérées lorsque la Hongrie a indiqué son intention d'adhérer à l'Union européenne, avec notamment l'adoption de mesures harmonisées à l'échelle internationale et la reconnaissance des évaluations de conformité effectuées à l'étranger. Dans l'ensemble, on peut dire que la détermination dont les gouvernements successifs de la Hongrie ont fait preuve depuis 1990 dans la mise en œuvre de réformes destinées à renforcer la concurrence et à ouvrir les marchés pour assurer une croissance économique rapide et durable représente aujourd'hui l'un des principaux atouts de l'environnement réglementaire de la Hongrie.

Néanmoins, une plus grande ouverture des marchés exigera de nouvelles avancées importantes dans le cadre du système réglementaire hongrois. Celles-ci concernent notamment la mise en œuvre effective des réformes axées sur le marché qui ont déjà été adoptées. La longueur des procédures, la pesanteur des règles et l'inefficacité administrative sont les obstacles dont se plaignent le plus fréquemment les entreprises étrangères établies en Hongrie. Bien que l'administration hongroise soit de plus en plus consciente de la nécessité de faire preuve de transparence, le processus réglementaire pêche encore par un manque d'information, de communication et de dialogue. Ces dix dernières années, la nécessité de faire avancer rapidement la réforme a pris la priorité sur l'amélioration du dialogue avec les parties intéressées, ce qui a nui à la prévisibilité du système de réglementation. La mise en œuvre des orientations stratégiques adoptées a pris du retard par rapport au cadre réglementaire proprement dit. La philosophie de marché n'ayant pas encore filtré à tous les échelons administratifs, les principes d'une réglementation efficace ne sont pas encore transposés dans la réalité quotidienne.

La plus importante amélioration concernant l'ouverture du marché en Hongrie viendra donc d'un meilleur équilibre entre l'intégration officielle dans la réglementation de principes d'efficacité d'une part, et la mise en application de ces principes d'autre part. D'ici là, la Hongrie devra s'efforcer de maintenir l'élan de la réforme afin de renforcer la confiance envers un système de réglementation bien adapté aux besoins d'une économie de marché dynamique.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

1. OUVERTURE DU MARCHÉ ET RÉGLEMENTATION : LA SITUATION DE LA HONGRIE

Au cours des dix dernières années, la Hongrie s'est imposée des changements radicaux en vue d'ouvrir son marché à la concurrence internationale et d'intégrer l'économie mondiale. Certaines réformes à caractère limité ayant eu lieu dès la fin des années 60, l'économie de la Hongrie dans les années 80 était déjà un peu plus ouverte que celle des pays à économie planifiée. Toutefois, une étape décisive a été franchie en 1988 lorsque la Hongrie a procédé à des réformes radicales en vue de permettre le libre établissement des entreprises, de réduire la place de l'État dans l'économie et d'établir le cadre juridique et réglementaire d'une économie de marché. Les engagements internationaux de la Hongrie découlant de plusieurs accords importants en matière de commerce et de coopération ont encore accéléré la libéralisation des échanges. Une des principales caractéristiques de la transition de la Hongrie vers une économie de marché a été la politique active menée par le gouvernement en faveur de l'investissement étranger. En effet, la Hongrie compte parmi les pays de cette région qui ont attiré et retenu un des plus importants volumes d'investissements étrangers au cours des dix dernières années. Les entrées de capitaux étrangers et l'introduction de nouvelles techniques de gestion ont joué un rôle de premier plan dans la restructuration, le regroupement et le développement du secteur manufacturier et du secteur tertiaire.

1.1. Réformes structurelles, intégration dans les organisations régionales et multilatérales et ouverture des marchés

L'ouverture de l'économie hongroise est très étroitement liée aux réformes structurelles entreprises depuis la fin des années 80, et plus particulièrement au programme de privatisation. A partir de 1990, la Hongrie a amorcé un programme de privatisation de grande envergure, qui s'est amplifié après la promulgation en 1995 d'une nouvelle loi sur la privatisation. La privatisation a touché bon nombre de petites et moyennes entreprises, mais aussi de grandes entreprises opérant dans des secteurs stratégiques comme l'énergie, les télécommunications, les produits chimiques, les produits pharmaceutiques et les services bancaires. Le nombre d'entreprises appartenant à l'État a considérablement diminué[1]. A la fin de 1998, le secteur privé représentait 85 % du PIB, contre 16 % en 1989. Les grands secteurs de l'économie qui restent aux mains de l'État sont l'industrie électronucléaire, le réseau de transport de l'électricité et les forêts et fermes de l'État[2].

Contrairement à d'autres pays en transition, la Hongrie a choisi de vendre directement ses grandes et moyennes entreprises, au lieu de distribuer des coupons aux travailleurs et aux autres citoyens. Cette stratégie avait pour but non seulement de générer des recettes afin de redresser les finances publiques, mais aussi et surtout de permettre la création rapide d'une nouvelle structure entrepreneuriale reposant sur des pratiques de gestion modernes et sur une culture d'entreprise. Les investisseurs étrangers ont fourni la plus grande partie des fonds nécessaires pour les privatisations. Des 11 milliards de dollars tirés de la privatisation de 1 600 entreprises d'État entre 1988 et 1998, 9 milliards sont venus des ventes aux investisseurs étrangers[3]. En plus de leurs capitaux, les investisseurs étrangers ont apporté leur savoir-faire en matière de technologie et de gestion, ce qui a accru la productivité, amélioré les infrastructures et favorisé le développement d'une culture de gestion. Comme une très grande proportion de l'investissement étranger direct est venue de grandes multinationales disposant de réseaux mondiaux de production et de commercialisation, l'activité commerciale intérieure a été intégrée à ces réseaux.

Au cours des dix dernières années, la Hongrie a été le théâtre d'une activité législative intense axée sur l'élimination des caractéristiques institutionnelles d'une économie planifiée et le rétablissement des conditions juridiques indispensables à l'économie de marché et à l'adhésion à l'Union européenne. En 1989, la Constitution a été révisée de manière à garantir le droit à la propriété privée et la libre entreprise.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Par la suite, de nombreuses lois touchant au fonctionnement des entreprises ont été adoptées ou modifiées : ces lois concernent notamment les prix[4] et les impôts, l'établissement des entreprises, la comptabilité, les faillites et la concurrence. Certaines réformes ont eu une incidence directe sur le fonctionnement des entreprises sous contrôle étranger. Parallèlement à la libéralisation de la réglementation sur les investissements directs étrangers, les autorités hongroises ont levé les restrictions sur les entrées de capitaux, mis en place une nouvelle législation sur la protection de l'investissement et adhéré à la plupart des grands accords multilatéraux sur la protection de la propriété intellectuelle. Après la signature en 1991 de l'accord européen, qui prévoit l'adoption par la Hongrie de l'acquis communautaire (voir l'encadré 1 ci-dessous), celle-ci a commencé à transposer dans ses lois et règlements les lois et règlements de l'UE dans de nombreux domaines, comme les normes, la politique de la concurrence, les marchés publics et les droits de propriété.

Durant la période des réformes structurelles, la Hongrie s'est efforcée de resserrer ses liens avec les économies occidentales, et plus particulièrement de s'intégrer à l'Union européenne. Les autorités hongroises ont conclu divers accords multilatéraux et régionaux dont la mise en œuvre a été l'élément moteur de la libéralisation du commerce et de l'investissement. La Hongrie, qui fait partie du GATT depuis 1973, est devenue un des membres fondateurs de l'OMC en janvier 1995. Son adhésion à l'OCDE en 1996 et son entrée à l'OTAN en 1999 constituent des étapes importantes de son intégration dans le monde occidental. Elle se concentre désormais sur son adhésion à l'UE. En 1991, la Hongrie et l'Union européenne ont signé l'accord européen, dont le volet commercial prévoit le libre-échange des produits industriels entre l'UE et la Hongrie à partir de 2001 (voir l'encadré 1). Elle a également signé des accords de libre-échange avec des pays n'appartenant pas à l'UE, notamment avec des pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et les pays d'Europe centrale (accord de libre-échange d'Europe centrale)[5]. Le 1er juillet 1997, elle a adopté le système européen concernant le cumul des règles d'origine, entrant ainsi dans une zone multilatérale de libre-échange regroupant l'UE, l'AELE et neuf autres pays d'Europe centrale et orientale[6].

Encadré 1. **L'accord européen entre l'UE et la Hongrie et les progrès dans la voie de l'adhésion**

Le 16 décembre 1991, la République de Hongrie et l'Union européenne signaient l'accord européen, entré en vigueur le 1er février 1994. Cet accord d'association peut être considéré comme le premier pas de la Hongrie vers son adhésion à l'Union européenne. Il inclut un certain nombre d'engagements concernant la création d'une zone de libre-échange, ainsi que la promotion d'un dialogue politique et la coopération économique, monétaire et industrielle, l'éducation et la formation, et l'harmonisation de la législation. Le volet commercial de l'accord est entré en vigueur le 1er mars 1992, sous la forme d'un accord intérimaire.

Aux termes de l'accord, l'adaptation de la législation actuelle et future du pays à celle de la Communauté (acquis communautaire) est une condition préalable importante à l'intégration économique de la Hongrie au sein de la Communauté. Les autorités hongroises assurent déjà, dans la plus grande mesure possible, le rapprochement de la législation future avec la législation de la Communauté. Seront adaptées en priorité les dispositions législatives concernant les douanes, les entreprises, la propriété intellectuelle, les services financiers, la politique de concurrence, les marchés publics, la fiscalité, les aides de l'État, les politiques sectorielles (agriculture, télécommunications, énergie, transport), la protection des consommateurs, y compris la responsabilité du fait des produits, et les règles et normes techniques et environnementales. Aux termes de l'accord, la Communauté s'engage à fournir à la Hongrie l'aide technique nécessaire à la mise en œuvre de ces mesures.

En ce qui concerne les biens et les services, l'accord européen vise l'établissement progressif d'une zone de libre-échange et une libéralisation plus rapide du côté de l'UE que de celui de la Hongrie. L'accord prévoit :

– L'élimination des droits et des restrictions quantitatives touchant l'importation de produits industriels, le 1er janvier 1995 du côté de l'UE (1996-1998 pour les importations de charbon, d'acier et de textiles), et le 1er janvier 2001 du côté de la Hongrie.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

– Des concessions réciproques sous forme de droits de douane moins élevés et de contingents moins restrictifs sur les importations agricoles.

– L'interdiction d'appliquer de nouveaux droits ou de nouvelles restrictions quantitatives, ainsi que des dispositions dérogatoires dont certaines peuvent être appliquées par les deux parties (sauvegarde, antidumping, pénurie, politique agricole et balance des paiements) et d'autres uniquement par la Hongrie (industries naissantes, restructuration, problèmes sociaux).

– La libéralisation progressive des échanges dans le secteur tertiaire.

L'accord européen inclut une déclaration dans laquelle la Hongrie indique son intention d'adhérer à l'Union européenne. En juin 1993 à Copenhague, le Conseil européen est convenu que les pays associés d'Europe centrale qui le désirent « *pourront devenir membres de l'Union européenne. L'adhésion aura lieu dès que le pays associé sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises* ». En juillet 1997, la Commission a publié *Agenda 2000*, un document établissant le cadre fondamental des discussions, des préparatifs et des activités de pré-adhésion, à l'intention de l'Union européenne et des pays candidats. Le processus d'adhésion à l'UE a été lancé officiellement en mars 1998 dans le cas de la Hongrie et de cinq autres pays candidats, selon un ensemble de critères définis à Copenhague. Une partie considérable du travail d'intégration et d'harmonisation permettant d'atteindre les critères d'adhésion à l'UE avait déjà été entreprise dans le cadre de l'accord européen. Le Partenariat pour l'adhésion conclu entre la Hongrie et l'UE au même moment définissait les priorités en cette matière et l'appui financier fourni par l'UE. Les instruments financiers offerts à tous les candidats de la première vague comprennent un fonds d'assistance pré-adhésion pour l'agriculture et le développement rural de 520 millions d'euros par an (SAPARD), un fonds structurel d'assistance pré-adhésion de 1.4 milliard dit « instrument structurel de pré-adhésion » (ISPA) devant être consacré aux transports et à l'environnement et enfin, le programme PHARE, un fonds de 1.56 milliard d'euros, dont 77 millions ont été attribués à la Hongrie en 1998.

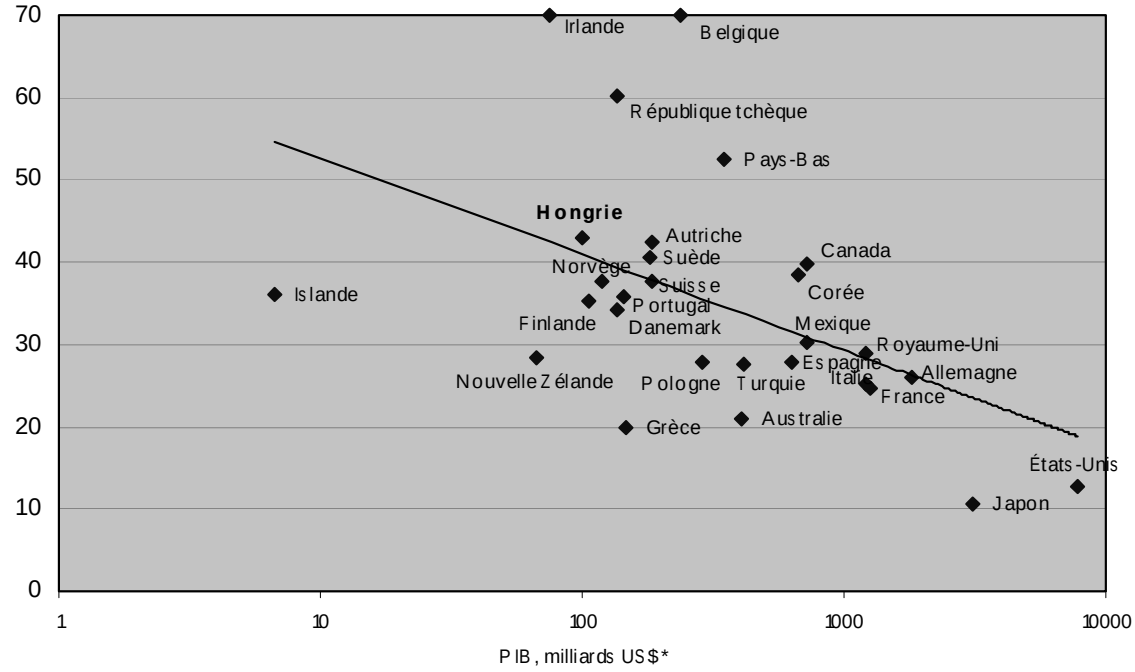
Depuis 1998, la Commission a publié régulièrement des rapports sur les progrès réalisés par la Hongrie en vue de se conformer aux critères de Copenhague ; pour sa part, la Hongrie a créé un Programme national d'adoption de l'acquis communautaire, qui constitue un plan détaillé de toutes les réformes réglementaires et institutionnelles envisagées. Après avoir évalué la capacité de la Hongrie de respecter les obligations imposées aux États membres, la Commission estime que le rythme de transposition est satisfaisant et qu'en général, des mesures institutionnelles et financières adéquates sont adoptées pour faciliter sa mise en œuvre. Dans les cas où la législation nationale n'est pas compatible avec la législation de l'UE et où la Hongrie ne prévoit pas d'atteindre l'objectif de compatibilité avant l'adhésion, des dispositions provisoires sont en cours de négociation entre la Commission et les autorités hongroises.

Source : Accord européen établissant une association entre la Communauté économique européenne et la Hongrie, O.J. L347 du 31-12-1993 (disponible à l'adresse http://europa.eu.int/eur-lex) ; EU Market Access Sectoral and Trade Barriers Database on Hungary, 1999, à l'adresse http://mkaccdb.eu.int/mkdb/chksel.pl Agenda 2000, Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne, http://europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/agenda2000 Programme national d'adoption de l'acquis, ministère des Affaires étrangères de la Hongrie, Secrétariat d'État à l'intégration, juillet 1999.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Graphique 1. **Part des échanges avec les pays Membres de l'OCDE**

Année 1997

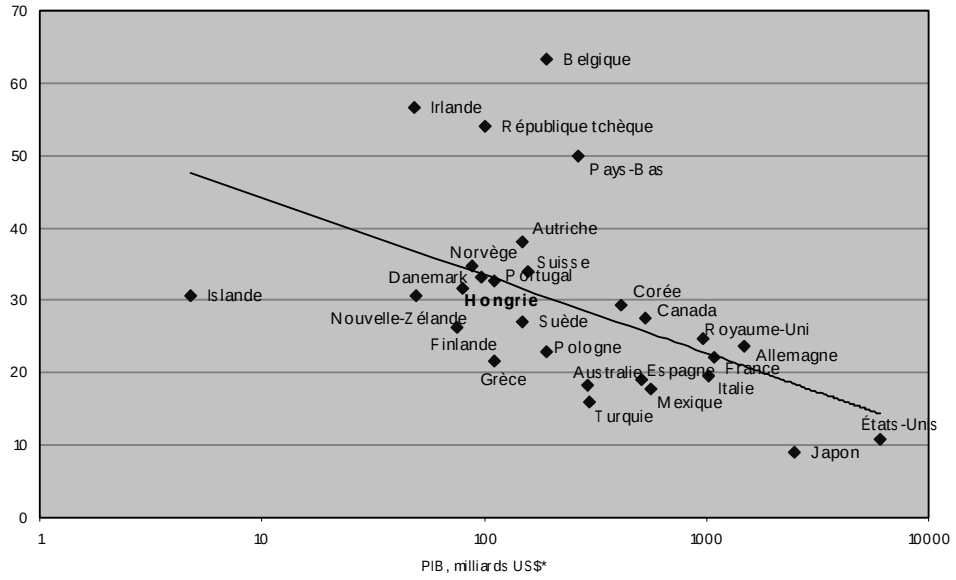


* PIB aux prix courants et sur la base des PPA courantes.
** Moyenne des exportations et importations des biens et services en proportion du PIB.
Note : Le commerce extérieur de la République tchèque inclut les échanges avec la Slovaquie.
Source : Comptes nationaux des pays de l'OCDE.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Graphique 2. **Part des échanges avec les pays Membres de l'OCDE**

Année 1992



* PIB aux prix courants et sur la base des PPA courantes.
** Moyenne des exportations et importations des biens et services en proportion du PIB.
Note : Le commerce extérieur de la République tchèque inclut les échanges avec la Slovaquie.
Source : Comptes nationaux des pays de l'OCDE.

1.2. Libéralisation des échanges

Depuis le début du processus de transition, l'économie hongroise s'est considérablement ouverte sur les marchés étrangers et s'est intégrée à l'OCDE. Les importations de biens et de services, dont le volume s'est accru de 80 % entre 1990 et 1997, représentaient 43 % de la demande intérieure en 1997, contre 25 % en 1990. Après avoir chuté au début des années 90, les exportations de biens et de services ont repris en 1994, puis ont connu une expansion rapide qui se poursuit toujours. La part du commerce extérieur est passée de 22.6 % du PIB en 1994 à 45.3 % du PIB en 1997. L'ouverture de l'économie hongroise sur l'extérieur s'est donc relativement renforcée par rapport aux économies des autres pays Membres de l'OCDE (voir le graphique 1).

La dernière décennie s'est caractérisée par une réorientation des échanges vers les pays occidentaux. En 1989, les échanges étaient répartis également entre les pays du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) et les pays occidentaux. Aujourd'hui, les pays de l'OCDE comptent pour 84 % des exportations et 80 % des importations de marchandises de la Hongrie, et l'UE représente à elle seule 73 et 64 % respectivement de ses exportations et de ses importations (tableau 1). La première cause de la réorientation des exportations a été l'effondrement du CAEM qui a forcé les producteurs hongrois à trouver de nouveaux débouchés. Toutefois, depuis la deuxième moitié des années 90, ce mouvement est surtout attribuable à l'augmentation des exportations de machines et de matériel de transport vers les pays de l'OCDE par des groupes industriels nouveaux ou récemment restructurés, sous contrôle étranger notamment. Vu la diversité des facteurs en cause, il est difficile de dire si, comme le supposent certains partenaires commerciaux, il y a effectivement eu détournement de courants d'échanges réels ou éventuels vers les pays de l'UE et de l'ALEEC, par suite des accords préférentiels conclus par la Hongrie.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Tableau 1. **Échanges de marchandises de la Hongrie, 1998**

	Exportations		Importations	
	m $ US	part en %	m $ US	part en %
Par groupe de pays				
OCDE	19 373.0	84.2	20 571.0	80.0
UE (15)	16 782.0	72.9	16 479.0	64.1
Allemagne	8 420.0	36.6	7 249.0	28.2
AELE	310.0	1.3	472.0	1.8
ALEEC	2 039.0	8.9	1 766.0	6.9
CEI	1 382.0	6.0	1 971.0	7.7
Total	23 005.0	100.0	25 706.0	100.0
Par groupe de produits				
Aliments, tabac, boissons	2 424.2	10.5	959.9	3.7
Matières premières	676.6	2.9	762.4	3.0
Énergie	435.1	1.9	1 691.0	6.6
Aliments transformés	7 522.1	32.7	10 330.2	40.2
Machines et outillage	11 947.3	51.9	11 962.9	46.5
Total	23 005.3	100.0	25 706.4	100.0

Source : Ministère de l'Économie de la Hongrie.

L'expansion des échanges a été favorisée par la réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires mise en œuvre par la Hongrie depuis qu'elle a contracté des engagements multilatéraux et régionaux. Tous les droits de douane sont aujourd'hui calculés *ad valorem*. Depuis les négociations d'Uruguay, le nombre des consolidations tarifaires a augmenté, et il atteint aujourd'hui plus de 95 % du total des lignes tarifaires. Les droits d'importation NPF pour les produits industriels ont été réduits, passant d'une moyenne de 13.6 % en 1991 à 8 % en 1998. Ils devraient tomber à 6.9 % d'ici 2001. Les droits d'importation NPF sur les produits agricoles sont passés à 37 %, par suite de la tarification de produits autrefois assujettis à des restrictions quantitatives, en vertu de l'accord de l'OMC sur l'agriculture. Ces droits devraient être ramenés à 27 % d'ici la fin de la période de mise en application des accords d'Uruguay. Du fait des accords préférentiels qui ont été conclus avec l'UE, l'AELE et l'ALEEC, la plupart des échanges de produits manufacturés avec des partenaires européens sont déjà exempts de droits de douane. Dans l'ensemble, le droit de douane appliqué aux importations se situe en moyenne à 2.5 %, ce qui est de beaucoup inférieur au taux NPF moyen de 14.3 %. La Hongrie a aussi libéralisé ses règles commerciales en réduisant ou en abolissant les mesures non tarifaires appliquées à sa frontière. Elle a supprimé les licences d'importation, sauf pour quelques produits, et presque toutes les licences d'exportation. Les droits liés aux échanges ont été éliminés en 1997 pour les membres de l'OMC[7]. En outre, la Hongrie a réduit les restrictions quantitatives sur les importations. Le « contingent global sur les importations de biens de consommation », déjà en place au moment de l'adhésion au GATT, a été supprimé progressivement depuis 1989, par augmentation des volumes et élimination de plusieurs catégories de produits. La Hongrie s'est engagée à éliminer les contingents d'ici 2001 pour ses partenaires des zones de libre-échange, et à étendre cette libéralisation aux membres de l'OMC.

1.3. Une politique active en faveur de l'investissement étranger

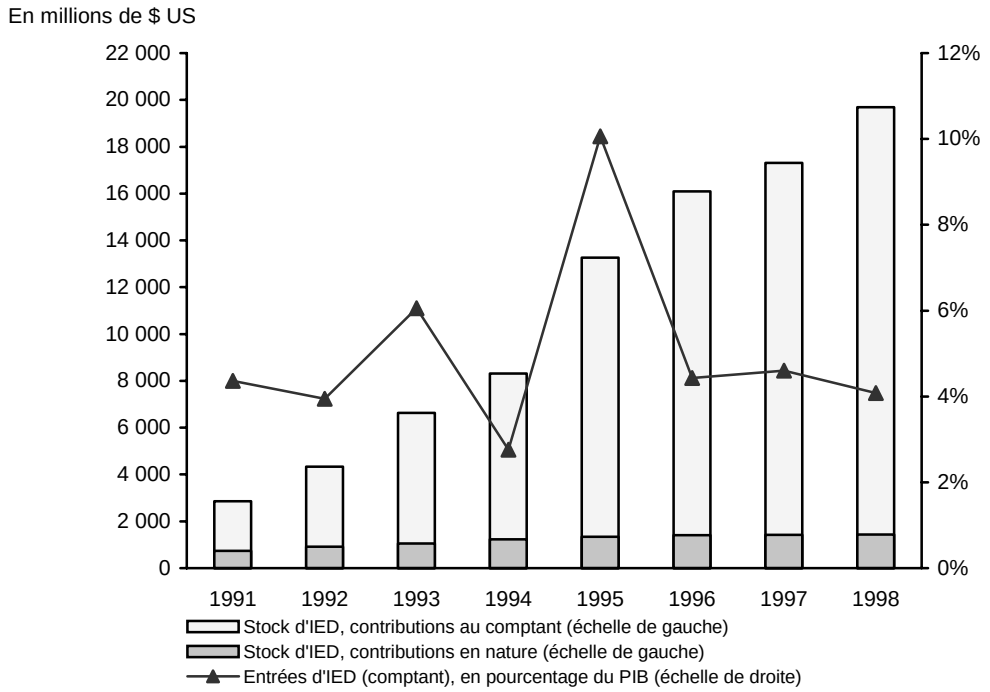
Les entreprises étrangères ont joué un rôle clé dans la transformation de l'économie hongroise. Depuis le début de la période de transition, la Hongrie a bénéficié d'entrées appréciables de capitaux étrangers. Entre 1990 et 1998, plus de 18 milliards de dollars ont été investis en Hongrie, et les entrées

© OCDE 2000. Tous droits réservés

annuelles comptaient en moyenne pour 5 % du PIB. A la fin de 1998, le stock d'investissement direct étranger (IDE) dépassait 19 milliards de dollars[8], ce qui représente près de 40 % des capitaux investis en Europe centrale (voir le graphique 3). Plus de 30 000 entreprises sous contrôle étranger, dont un tiers appartiennent à 100 % à des capitaux étrangers, sont aujourd'hui établies en Hongrie. Ces entreprises traitent plus de 70 % des exportations et importations du pays, et elles fournissent 30 % des emplois. Des 200 plus grandes entreprises de la Hongrie, 110 sont sous contrôle étranger. Avec chacun plus de 25 % du stock d'IDE, l'Allemagne et les États-Unis sont les principaux investisseurs en Hongrie : ils sont suivis de l'Autriche et de la France, qui fournissent chacun 10 % de l'IDE. Dans l'ensemble, les deux tiers des capitaux étrangers investis en Hongrie proviennent des pays de l'UE. Depuis 1995, les entreprises japonaises sont devenues une source importante d'IDE, et elles investissent principalement dans des projets entièrement nouveaux.

Dans une large mesure, les tendances en matière d'IDE ont suivi le cours du processus de privatisation. En 1993 et en 1995, au moment où le gouvernement a cédé une grande partie de ses participations, l'IDE a atteint 2.5 milliards de dollars (6 % du PIB) et 4.4 milliards de dollars (10 % du PIB) (voir le graphique 3). La progression de la privatisation se reflète aussi dans la ventilation par secteurs de l'IDE. La privatisation des industries étant arrivée à son terme dans les années 90, la majorité de l'IDE s'est déplacée du secteur de l'industrie à ceux des services et de l'énergie. Entre 1990 et 1994, l'IDE était concentré dans le secteur manufacturier, surtout dans l'automobile, l'électronique, les produits pharmaceutiques et l'alimentation. Cependant, à partir de 1995, la privatisation des banques et de l'énergie a entraîné une hausse très marquée de l'IDE dans ces secteurs. En 1997, ceux-ci ont reçu 80 % de l'IDE. La fin du programme de privatisation n'a pas mis fin à l'IDE, puisque les investissements qui ne sont pas liés à la privatisation, dont les projets entièrement nouveaux et l'expansion des capacités existantes, ont connu une croissance appréciable. A la fin de 1997, le total cumulé des investissements étrangers dans des projets industriels nouveaux représentait 22 % de l'IDE total[9]. Cependant, en 1997 seulement, la moitié environ des capitaux étrangers a été investie dans les projets entièrement nouveaux.

Graphique 3. **Investissement étranger direct en Hongrie (1991-1998)**



Source : Banque nationale de la Hongrie et Comptes nationaux de l'OCDE.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Les autorités hongroises ont activement encouragé les investissements étrangers afin de favoriser le développement de l'économie du pays. Elles ont offert aux investisseurs étrangers une gamme complexe de mesures d'incitation, comme des déductions fiscales et la possibilité de créer des zones franches industrielles (voir les explications dans l'encadré 2). Ces mesures d'incitation, jointes au niveau relativement bas des salaires et à la compétence de la main-d'œuvre, ont fait de la Hongrie un terrain attrayant pour l'IDE. Il faut toutefois se garder d'en surestimer le rôle. Selon les investisseurs étrangers, les diverses mesures financières ont pu influer sur les décisions opérationnelles, mais elles n'ont pas eu un effet aussi déterminant que les possibilités initiales offertes par la stratégie de privatisation directe et, ultérieurement, par la stabilité politique globale, le libéralisme économique et l'amélioration des infrastructures[10]. L'augmentation du coût de la main-d'œuvre n'a pas réduit l'investissement, et les entreprises étrangères ne se concentrent pas uniquement sur des activités de main-d'œuvre, comme le montre la hausse des exportations de produits de haute technologie et de produits à forte valeur ajoutée[11].

Les investissements directs étrangers ont en fait été favorisés par le régime ouvert et favorable à l'investissement. La stratégie adoptée par les autorités hongroises pour attirer l'IDE se reflète dans le cadre juridique et réglementaire régissant l'IDE, les entreprises, les mouvements de capitaux, la protection des investissements et la propriété intellectuelle. Il convient de noter certaines des plus importantes améliorations ayant été apportées sur le plan réglementaire, à savoir la loi de 1988 garantissant le rapatriement libre et entier des profits, la loi de 1992 autorisant le plein contrôle étranger sans autorisation préalable et la loi de 1998 permettant l'établissement de filiales d'entreprises étrangères. L'amélioration des infrastructures, stimulée par les entrées de capitaux étrangers, particulièrement dans le secteur des télécommunications, a rendu la Hongrie encore plus attrayante pour les investisseurs. Le développement des infrastructures a aussi été facilité par la possibilité de créer des parcs industriels, qui bénéficient d'infrastructures complètes (liaisons routières, services, etc.) et d'abattements sur les impôts locaux accordés par les municipalités. A la fin de 1998, 75 parcs industriels avaient été créés, et 55 d'entre eux étaient déjà en exploitation. La plupart de ces parcs se trouvent dans les régions industrielles traditionnelles du Nord de la Hongrie, et la majorité représentent des projets d'investissement entièrement nouveaux. Les parcs industriels hébergent quelque 700 entreprises qui emploient 60 000 personnes et dont le chiffre d'affaires totalise 870 milliards de forints. Ils sont constitués à 80 % de PME.

Ces dernières années, la politique de promotion de l'investissement a visé à réorienter l'IDE vers des régions moins développées ou vers certains secteurs. De fait, la plus grande partie des capitaux étrangers investis en Hongrie jusqu'à présent est allée dans la partie occidentale du pays en raison de la proximité des marchés européens importants. Le développement des infrastructures et l'attraction de la main-d'œuvre qualifiée qui s'en sont suivis ont rendu cette région encore plus intéressante aux yeux des investisseurs étrangers, au détriment de l'Est du pays.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Encadré 2. **Le programme d'incitation à l'IDE de la Hongrie**

Le programme d'IDE de la Hongrie comprend trois catégories de mesures d'incitation : les mesures fiscales, les mesures financières et les mesures douanières. Leur incidence exacte sur les décisions des investisseurs est difficile à évaluer, en partie parce que les mesures d'incitation et les déductions fiscales accordées par les autorités locales n'entrent pas dans le calcul de l'aide fournie, et que dans l'ensemble, elles semblent manquer de transparence. Le programme d'incitation a pour objectif non seulement d'attirer des investissements étrangers en Hongrie, mais aussi

© OCDE 2000. Tous droits réservés

- Absence de recours à des restrictions inutiles des échanges ;
- Recours à des mesures ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale ;
- Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays ;
- Application des principes de la concurrence.

Ces principes sont considérés par les responsables de la politique commerciale comme indispensables à une réglementation libérale et favorable au commerce et à l'investissement. Ils reflètent les principes fondamentaux du système commercial multilatéral dans le cadre duquel un grand nombre de pays ont accepté certaines obligations, dans le contexte de l'OMC et d'autres instances. Les examens par pays de l'OCDE sur la réforme de la réglementation n'ont pas pour objet de juger la mesure dans laquelle le pays en cause a adopté et appliqué les engagements internationaux directement ou indirectement liés à ces principes, mais plutôt d'évaluer si et comment les instruments, les procédures et les pratiques des pays donnent effet aux principes et contribuent avec succès à l'ouverture du marché.

On examinera dans la présente section du rapport si et de quelle manière les modalités et le contenu de la réglementation hongroise affectent la qualité de l'accès au marché hongrois et de la présence en Hongrie. Un scénario inverse important – qui consiste à se demander si et comment les importations et l'investissement étranger peuvent affecter la réalisation des objectifs légitimes des autorités publiques reflétés dans la réglementation sociale – sort du cadre de la présente étude. Ce problème a fait l'objet de larges débats à l'intérieur et en dehors de l'OCDE sous différents angles politiques. Jusqu'à présent, toutefois, lors des délibérations de l'OCDE, on n'a trouvé aucun élément tendant à prouver que le commerce et l'investissement en tant que tels ont une incidence négative sur la poursuite et la réalisation des objectifs des politiques nationales à travers la réglementation ou par d'autres moyens.

2.1. Transparence et ouverture du processus d'élaboration des décisions et des procédures de recours

Pour que l'ouverture du marché sur l'extérieur soit assurée, les processus de création, de mise en application, d'examen et de réforme de la réglementation doivent être transparents et ouverts aux entreprises et aux personnes physiques étrangères qui cherchent à accéder à un marché donné ou à y développer leurs activités. Du point de vue de l'économie, la transparence est essentielle aux participants au marché pour plusieurs raisons. La transparence de l'information leur offre un tableau exact des règles de fonctionnement du marché et leur permet de prendre des décisions de production et d'investissement qui sont fondées sur une évaluation correcte des coûts et des risques éventuels ainsi que des possibilités offertes par le marché. De plus, la transparence garantit aux participants un accès équitable et concurrentiel et donc accroît la sécurité et la prévisibilité du marché. La transparence peut être obtenue par différents moyens, notamment par la publication systématique des projets de réglementation avant leur entrée en vigueur et la diffusion d'informations par des moyens électroniques comme l'Internet. La transparence de la prise de décision s'applique également au dialogue entre les parties en cause, et devrait offrir, à terme, la possibilité au public de faire des observations et prévoir des mécanismes rigoureux visant à assurer que ces observations sont dûment prises en considération avant l'adoption des textes définitifs. Un accès approprié à des procédures de recours devrait être ouvert aux participants au marché afin de leur permettre d'exprimer leurs préoccupations à l'égard des réglementations existantes. Ce dialogue permettrait d'inclure les forces du marché dans le processus et de prévenir les frictions commerciales. On examinera dans la présente sous-section dans quelle mesure et de quelle manière ces objectifs sont atteints en Hongrie.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

2.1.1. Diffusion de l'information

L'information relative aux réglementations existantes et futures se trouve principalement dans le Journal officiel de la République de Hongrie, *Magyar Közlöny*. En vertu de la loi de 1987 sur la législation, toutes les réglementations, y compris les lois adoptées par le Parlement et les décrets gouvernementaux ou ministériels, ne sont valides que si elles sont publiées au Journal officiel avant leur entrée en vigueur. La date d'entrée en vigueur doit tenir compte du temps nécessaire à la préparation de leur mise en application. On prévoit habituellement 8, 15 ou 30 jours entre la date de promulgation et la date d'entrée en vigueur pour les réglementations de niveau inférieur, et une période plus longue s'il s'agit d'une loi. Dans le cas d'une loi sur les impôts, au moins 90 jours doivent s'écouler entre la date de promulgation et la date d'entrée en vigueur.

Les projets sont portés à l'attention des électeurs hongrois et des étrangers lors de leur présentation au Parlement et de la publication dans *Magyar Közlöny* du programme législatif quinquennal adopté par le gouvernement, conformément à la loi sur la législation. Le programme législatif porte sur l'élaboration des nouvelles lois et des décrets gouvernementaux ainsi que sur l'examen de la législation existante. Il est préparé par le ministère de la Justice, en consultation avec d'autres ministères, les organismes nationaux de réglementation, le Président de la Cour suprême, le Procureur général, les administrations municipales de Budapest, les administrations de comté et les associations représentant les électeurs du pays, y compris les associations d'employés et de travailleurs. Au moment de la présentation de son programme législatif, le gouvernement rend compte au Parlement de la mise en œuvre de son programme législatif précédent et de l'expérience acquise dans la promulgation de la législation. En plus de son programme législatif, le gouvernement établit pour le premier et le deuxième semestre de chaque année un calendrier de travail qui contient la liste des lois à promulguer ou à modifier. Ce calendrier est aussi publié dans *Magyar Közlöny*. Cependant, cette communication se limite à la publication de renseignements généraux sur la législation future et elle ne constitue pas un véritable processus de demande d'« avis et commentaires » dans lequel le texte complet du projet de loi serait communiqué aux électeurs à des fins d'information et de commentaires. En conséquence, les participants au marché, qu'ils soient Hongrois ou étrangers, ont assez peu d'occasions d'obtenir sur la réglementation future des informations allant au-delà d'un aperçu général.

Outre l'obligation de parution au journal officiel, il existe de nombreux autres moyens d'information informels, dont des publications (souvent privées) de portée générale, les journaux des ministères, des bases de données sur cédérom et l'Internet. La publication non officielle la plus fiable sur la législation est la publication trilingue (hongrois, anglais et allemand) *Hatályos Jogszabályok* (Collection des législations en vigueur) qui, en levant la barrière linguistique, permet aux étrangers d'accéder à la réglementation hongroise. La collection *Hatályos Jogszabályok Gyûjteménye* et la collection *Törvények és Rendeletek Gyûjteménye* présentent aussi des textes législatifs. Les réglementations les plus importantes, accompagnées des explications pertinentes, sont également individuellement par les différents ministères, par exemple dans le Bulletin du ministère de l'Économie. Ces publications périodiques sont également offertes dans un certain nombre de langues étrangères.

Les entreprises étrangères souhaitant obtenir des informations sur la réglementation et l'économie de la Hongrie peuvent aussi s'adresser au réseau des attachés économiques extérieurs, qui fait partie du ministère des Affaires étrangères, mais qui bénéficie de l'avis professionnel du ministère de l'Économie. Elles peuvent également se renseigner auprès de l'Agence de promotion de l'investissement et de développement du commerce, la *Magyar Kereskedelemfejlesztési és Befektetésösztönzési Közhasznú Társaság*, ou ITD Hongrie) qui relève du ministère de l'Économie. Créée en 1993 et disposant de bureaux dans près de 40 pays, surtout en Europe, ITD Hongrie a comme principal objectif d'attirer l'IDE en Hongrie et de promouvoir les exportations hongroises. Ses agents fournissent des informations générales sur l'investissement en Hongrie, recherchent des partenaires et des sites pour les entreprises qui souhaitent

© OCDE 2000. Tous droits réservés

s'y établir et offrent des services juridiques et financiers spécialisés pour la préparation des investissements nouveaux et la création de co-entreprises. En outre, ils conçoivent et appliquent des programmes d'exportation visant à faire entrer les fabricants locaux et les sociétés de négoce sur les marchés étrangers, ils offrent un soutien logistique, financier et professionnel aux activités de commercialisation des entreprises hongroises d'exportation et ils coordonnent leur participation aux foires et aux expositions étrangères.

Contrairement au processus de réglementation, le processus de prise de décisions du pouvoir exécutif semble relativement opaque, en dépit du grand principe de l'accès du public à la Constitution et aux lois de la Hongrie[13]. Les décisions administratives concernant les privatisations, les mesures d'incitation et les marchés publics (voir ci-dessous) ont souvent posé des problèmes de transparence, et ont parfois mené à des allégations de corruption. La promulgation récente de la législation qui définit le statut juridique et les responsabilités des membres du gouvernement et établit l'incompatibilité de l'entreprise privée et de la fonction publique pourrait améliorer la crédibilité des dirigeants, mais l'ouverture du processus de prise de décisions administratives devrait également être améliorée.

2.1.2. Mécanismes de consultation

En Hongrie, il n'existe aucun mécanisme officiel permettant de consulter les électeurs au moment de la préparation ou de l'examen des réglementations. Néanmoins, comme la loi sur la législation exige que l'on évalue les effets socio-économiques des législations proposées, les administrations concernées organisent des consultations informelles durant le processus de promulgation d'une nouvelle législation, de modification d'une législation existante et durant la préparation des projets. Ces consultations s'adressent principalement aux associations professionnelles, dont les chambres de commerce nationales et les associations d'entreprises étrangères. Afin d'améliorer la représentativité et l'efficacité de ces consultations, le ministère de l'Économie a récemment créé un Conseil des investisseurs et un Conseil des opérateurs économiques étrangers. Ces conseils sont composés de représentants des employeurs, des salariés, des institutions scientifiques et de l'administration, et sont censés faire valoir auprès de l'administration l'opinion des acteurs économiques au sujet des conséquences pratiques des dispositions législatives envisagées. Des organes consultatifs spécialisés existent aussi dans certains domaines : c'est le cas du Conseil des accises, qui est composé de représentants des secteurs du pétrole, du tabac et des vins et alcools.

Des groupes étrangers peuvent participer aux consultations informelles et formuler des observations au même titre que les groupes hongrois. Dans tous les ministères, au cabinet du Premier ministre, à la présidence du Parlement ainsi qu'au cabinet du Président de la République, un bureau d'information et de plaintes est en mesure de transmettre les observations formulées directement aux décideurs par l'Internet ou par courrier. En outre, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie disposent tous deux d'un système de bureaux pour chaque pays ou groupe de pays comptant parmi les grands partenaires commerciaux de la Hongrie. Ce système aide les partenaires internationaux à identifier les responsables et leur offre un moyen de formuler des observations et des recommandations sur les projets de réglementation directement aux autorités compétentes.

Ces observations et suggestions sont traitées de la même manière, que les entreprises ou les associations étrangères dont elles proviennent soient ou non établies sur le territoire de la République de Hongrie. Ainsi, la législation hongroise relative aux avantages douaniers visant les véhicules utilitaires, qui donnait un avantage concurrentiel à certains importateurs, a été modifiée par suite des plaintes d'un partenaire étranger qui n'était pas établi en Hongrie. Les associations d'entrepreneurs étrangers sont généralement satisfaites de la manière dont les autorités hongroises acceptent leurs observations sur les effets potentiels de la réglementation proposée et leurs propositions d'amélioration. Cependant, elles

© OCDE 2000. Tous droits réservés

déplorent le peu de temps prévu[14] pour élaborer et achever la nouvelle réglementation, ce qui réduit les possibilités d'une intervention fructueuse, surtout dans le cas des réglementations importantes à caractère fiscal ou social, qui sont encore aujourd'hui l'objet de modifications fréquentes et appréciables. Ces réglementations sont indispensables au fonctionnement des entreprises, et les modifications constantes et imprévisibles qui leur sont apportées nuisent considérablement à la planification stratégique au sein des entreprises. Les délais serrés sont surtout attribuables à la grande activité législative des dernières années, une situation qui devrait s'améliorer avec le temps.

Les consultations avec les partenaires commerciaux sur les réglementations adoptées peuvent se dérouler dans le cadre de l'OMC, après notification par la Hongrie de l'existence de ces réglementations. Cependant, la Hongrie n'a pas toujours notifié l'OMC en temps opportun, notamment en ce qui concerne les subventions et les mesures compensatoires[15]. Les consultations sur les réglementations nouvelles ou modifiées peuvent aussi avoir lieu dans le cadre des contacts réguliers entre la Hongrie et l'Union européenne ou les pays avec lesquels la Hongrie a conclu des accords de libre-échange. Ces consultations se déroulent suivant une procédure établie au sein de comités et de sous-comités qui sont chacun chargés d'un sujet particulier. Parmi ces organismes, il faut noter plus spécifiquement le Conseil de l'Association, créé par l'accord européen, devant lequel sont débattues toutes les questions liées à l'association de la Hongrie avec l'Union européenne.

2.1.3. Procédures de recours

Les participants au marché qui souhaitent s'exprimer sur des mesures administratives peuvent exercer un recours en première instance auprès de l'autorité administrative compétente. Après épuisement des recours administratifs ou en l'absence de tels recours (par exemple si la décision émane directement d'un ministre ou du dirigeant d'un organisme de réglementation), le recours peut être porté devant les tribunaux. D'autre part, le recours devant les tribunaux est exclu dans un certain nombre de cas, y compris dans celui des licences d'importation et d'exportation de biens, de services, de droits et de titres. Un recours retarde la mise en application de la mesure, sauf s'il s'agit d'une décision à exécution immédiate spécifiée par la législation. De plus, les plaintes ou les objections concernant des mesures particulières appliquées par un organisme de réglementation ou l'absence de telles mesures, peuvent être présentées au commissaire parlementaire aux droits des citoyens (Ombudsman). L'Ombudsman peut inviter l'organisme à motiver sa décision, formuler des recommandations sur les changements à apporter ou demander à l'organisme d'annuler une décision non conforme à la loi.

La loi sur les règles générales des procédures de l'administration publique prévoit que les parties dont les droits ou les intérêts sont affectés par une décision ou un acte administratif[16] peuvent faire appel de cette décision ou de cet acte, quels que soient leur nationalité et leur lieu de résidence. Les Hongrois et les étrangers sont égaux devant la loi pour ce qui est des procédures de l'administration publique, et ils doivent être traités sans discrimination et en toute impartialité. Toute personne peut employer sa langue maternelle, verbalement ou par écrit, dans une procédure de l'administration publique et aucune ne doit être pénalisée par son manque de connaissance de la langue hongroise. Ces clauses générales s'appliquent *mutatis mutandis* à un certain nombre de domaines visés par une législation sectorielle particulière, y compris l'administration du commerce extérieur, l'administration des impôts, des accises et des douanes, la protection des droits industriels, les services financiers et les pratiques commerciales déloyales.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

2.1.4. Transparence de la passation des marchés publics

Dans le passé, le manque de transparence dans la passation des marchés publics en Hongrie a souvent soulevé des problèmes. Certaines entreprises étrangères ont même contesté devant les tribunaux le manque de transparence et les irrégularités de procédure des appels d'offres du gouvernement hongrois. Pour régler le problème, le gouvernement a promulgué une toute première loi sur les marchés publics (loi XL de 1995) inspirée de modèles internationaux (Lignes directrices de la Banque mondiale, loi type de la CNUDCI), qui aurait grandement amélioré la transparence, de l'avis général. La Hongrie n'a pas signé l'accord sur les marchés publics de l'OMC, et elle ne prévoit pas de le faire avant son adhésion à l'UE. Toutefois, dans ce domaine, la législation hongroise est généralement compatible avec les directives de l'UE, sauf une exception notable, celle des conditions concernant les services publics (énergie, eau, télécommunications et transports)[17].

En juin 1999, la Hongrie a promulgué une nouvelle loi sur la passation des marchés publics, en vue notamment de renforcer l'interdiction de fragmenter les achats pour contourner la loi et de préciser encore les conditions régissant les marchés de gré à gré. En 2002, cette loi devrait faire l'objet d'une autre modification la rendant entièrement compatible avec la directive européenne sur la passation des marchés publics. Cette loi s'applique aux administrations centrales, locales et municipales et aux organismes publics, y compris les services publics, et sa mise en application relève du Conseil des marchés publics, organisme indépendant placé sous la tutelle du Parlement dans lequel les autorités et les soumissionnaires sont également représentés. Les marchés publics visés par la loi sont définis en fonction de seuils établis annuellement dans la loi sur le budget. En 1999, les seuils s'établissaient à 15 millions de forints pour les fournitures, 30 millions de forints pour les travaux publics et 7.5 millions de forints pour les services. Le fait que les achats d'eau, de gaz, de pétrole et d'électricité ne soient pas visés par les dispositions de la loi constitue une importante lacune en ce qui concerne la transparence des marchés publics.

Les marchés publics sont accordés par appel d'offres ouvert, par appel d'offres limité (invitation à soumissionner) ou de gré à gré. Toutes ces procédures font l'objet d'une publication dans le bulletin hebdomadaire des marchés publics *Közbeszerzési Értesítõ*, sur le site Internet du Conseil des marchés publics, et éventuellement dans les quotidiens locaux. Les responsables peuvent aussi décider de les annoncer également dans les journaux étrangers. La publication préalable n'est pas obligatoire dans le cas des marchés de gré à gré pour lesquels une invitation à soumissionner n'a pas été publiée. Les appels d'offres limités (invitation à soumissionner) ne sont autorisés que si quelques soumissionnaires seulement sont susceptibles de se qualifier en raison de la nature particulière du marché. Au moins cinq soumissionnaires qualifiés doivent être sélectionnés à partir de la liste établie par appel public à la concurrence et publiée chaque année par le Conseil des marchés publics. Un marché ne peut être négocié de gré à gré que si les deux autres procédures ont échoué, ou si, en raison de la nature particulière du marché, le produit ou le service ne peut être fourni que par une seule entreprise. Dans ce cas, la loi sur les marchés publics adoptée en 1999 stipule qu'une notification expliquant les raisons de ce choix doit être adressée au Président du Conseil des marchés publics. Sur les 9 827 marchés publics conclus entre novembre 1995 et juin 1998, entre 69.5 % (en 1996) et 62 % (en 1998) étaient des appels d'offres ouverts, 6 % étaient des invitations à soumissionner et entre 24.5 % (en 1996) et 33 % (en 1998) étaient des marchés de gré à gré. Sur les huit premiers mois de 1999, les appels d'offres ouverts ont représenté 61 %, les invitations à soumissionner 3 %, et les marchés de gré à gré 36 % du total. Un pourcentage relativement élevé et croissant des marchés publics est donc attribué dans le cadre de procédures relativement peu transparentes.

Lors de sa publication, l'appel d'offres doit préciser les critères d'évaluation des soumissions. Parmi les soumissions qui répondent à ces critères, les responsables peuvent choisir la soumission la moins élevée ou celle qui est la plus favorable dans l'ensemble ; dans le dernier cas, les poids respectifs des

© OCDE 2000. Tous droits réservés

différents critères doivent être définis et rendus publics. Les soumissions dans lesquelles le contenu hongrois dépasse 50 % peuvent être jugées égales aux soumissions à contenu principalement étranger dont le prix est jusqu'à 10 % moindre, mais cette clause est rarement utilisée en raison de la charge financière supplémentaire qui en découle pour les autorités concernées. Parmi les autres critères de sélection, on peut notamment citer une préférence envers les produits sans danger pour l'environnement et les soumissionnaires possédant des systèmes certifiés d'assurance de la qualité. Dans la pratique, on semble toutefois n'accorder qu'une importance mineure à ces critères. Le respect des critères d'évaluation est un des éléments qui a soulevé le plus de critiques de la part des partenaires commerciaux, plus particulièrement en ce qui concerne les autorités locales[18]. Le Conseil des marchés publics a récemment indiqué que les responsables des budgets ne disposent pas du personnel voulu pour assurer une gestion professionnelle des marchés publics. Cela s'applique plus particulièrement aux administrations locales et aux établissements budgétaires de moindre envergure[19]. C'est pourquoi le Conseil a organisé en 1998 et en 1999 des activités de formation appuyées par la Banque mondiale. Assurer une transparence totale au processus de sélection des soumissionnaires sera un des grands défis de la nouvelle législation sur les marchés publics.

L'autorité qui lance un appel d'offres doit prendre une décision rapide et publier les résultats dans les trente jours qui suivent son ouverture, ou dans les soixante jours suivants pour les projets de construction. Le délai peut être prolongé de trente jours si l'autorité peut dûment justifier l'impossibilité de respecter le délai. L'attribution des marchés est publiée dans le Bulletin des marchés publics, y compris les marchés négociés de gré à gré sans publication préalable. Les soumissionnaires non retenus ont le droit d'être informés des raisons de leur exclusion dans les quinze jours suivants et ils peuvent exercer un recours auprès du Comité des marchés publics, qui est indépendant du gouvernement et du Conseil des marchés publics. A titre d'exemple, le Comité a donné suite à 126 des 318 recours exercés en 1998. Le contenu des marchés publics n'est pas divulgué et il est relativement difficile d'obtenir des informations sur ce sujet autrement que par l'annonce de l'appel d'offres.

En résumé, bien que la transparence des procédures réglementaires se soit énormément améliorée en Hongrie et malgré l'ouverture croissante de l'administration hongroise, le processus réglementaire demeure relativement fermé en termes d'information, de formulation d'observations et de dialogue. Une partie du problème semble tenir aux fortes pressions qui se sont exercées au cours des dix dernières années et qui devraient se relâcher naturellement avec le temps. Cependant, on pourrait déployer plus d'efforts pour offrir à tous les participants au marché et dans toutes les circonstances une information complète et exacte en temps opportun, de même que de véritables occasions de formuler des observations sur la réglementation. Une procédure d'avis préalable plus systématique et plus formelle pourrait contribuer à accroître la confiance dans la régularité et la prévisibilité du fonctionnement de l'économie hongroise. Il faudrait en outre déployer des efforts considérables pour assurer une plus grande transparence des procédures d'attribution des marchés publics à l'avenir.

2.2. Mesures visant à assurer la non-discrimination

L'application du principe de non-discrimination vise à placer dans une situation de concurrence réelle les produits et les services comparables, quel que soit leur pays d'origine. La mesure dans laquelle est encouragé le respect des deux principes de base du système commercial multilatéral, à savoir ceux de la nation la plus favorisée et du traitement national lors de l'élaboration et de l'application des réglementations, constitue aussi un indicateur des efforts généraux déployés par un pays en vue de promouvoir une réglementation favorable aux échanges et à l'investissement.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

2.2.1. Non-discrimination et réglementation nationale

La législation hongroise ne comporte aucune obligation générale d'inclure des clauses de non-discrimination dans les décisions concernant la réglementation, sauf l'interdiction générale de discrimination de l'article 70/A§(1) de la Constitution hongroise, qui garantit l'égalité de droits et d'obligations à toutes les personnes résidant sur le territoire de la Hongrie. Cependant, dans le domaine des relations économiques et en tant que membre de l'OMC, la Hongrie souscrit notamment aux principes de la nation la plus favorisée et du traitement national. Ces engagements envers l'OMC font partie intégrante du système juridique hongrois aux termes de la loi IX de 1998. En conséquence, en ce qui touche les obligations internationales de la Hongrie, toute dérogation aux principes de la nation la plus favorisée et du traitement national doit être dûment justifiée par les autorités réglementaires. Le respect de ces principes est contrôlé par le ministère de l'Économie, qui peut demander la modification ou le retrait d'une réglementation incompatible avec les engagements internationaux de la Hongrie (la pratique des consultations intra-gouvernementales est présentée de manière détaillée dans la section 2.3, Mesures visant à éviter les restrictions inutiles des échanges).

Les raisons que peut invoquer une autorité réglementaire pour justifier une dérogation aux principes de non-discrimination sont notamment l'absence de réciprocité, les contre-mesures anti-discrimination et l'attribution exclusive de certaines activités ou de certains appuis à des catégories particulières d'agents économiques en vue d'atteindre certains objectifs économiques ou sociaux. En pratique, l'importance accordée par le gouvernement à la mise en place de conditions réglementaires favorables et intéressantes pour les investisseurs étrangers a réduit au minimum les réglementations discriminatoires fondées sur la nationalité. Toutes les entreprises établies en Hongrie sont considérées comme des entreprises hongroises et sont traitées de la même manière quelle que soit la nationalité des propriétaires. En outre, en vertu d'une loi promulguée en 1997, la Hongrie respecte l'obligation qu'elle a contracté envers l'Union européenne et l'OCDE de permettre aux entreprises étrangères d'avoir des filiales en Hongrie à partir du 1er janvier 1998. Désormais, la discrimination fondée sur la nationalité est concentrée dans le secteur des services professionnels. Ainsi, les juristes étrangers doivent s'associer avec un cabinet ou un avocat hongrois, les non-Hongrois ne peuvent pas obtenir de licence d'architecte ou d'ingénieur et le contrôle des comptes ne peut être assuré que par des comptables agréés hongrois.

Cependant, un certain nombre de distinctions avaient été introduites (certaines d'entre elles existent toujours) en faveur des résidants et des entités établies, dans le cadre de la stratégie du gouvernement hongrois visant à attirer des investissements et à rendre l'établissement en Hongrie plus intéressant encore. Par exemple, seules les entreprises enregistrées en Hongrie peuvent obtenir des licences d'exploitation des services de télécommunications. Une clause « d'achat en Hongrie » accompagne les contrats de concession des services de téléphone public (voir la section 3.1 ci-dessous). Dans le domaine des marchés publics, une discrimination s'exerce en faveur des soumissions dont le contenu hongrois excède 50 %, ces soumissions étant jugées égales aux soumissions à contenu principalement étranger dont le prix est jusqu'à 10 % moindre.

Au début, le programme d'incitation à l'investissement comportait des mesures de discrimination à rebours en faveur des participants au marché de l'étranger, dont l'importation de biens d'équipement en franchise de douanes par les entreprises sous contrôle étranger. Ces mesures ont été supprimées graduellement en partie pour que les entreprises hongroises se trouvent sur un pied d'égalité avec leurs concurrents étrangers. Cependant, les entreprises qui bénéficiaient de certaines de ces mesures avant leur abolition continuent aujourd'hui d'en bénéficier. Ainsi, la déduction fiscale de 10 ans accordée aux associations économiques dont la participation étrangère était d'au moins 30 % a été abolie en 1993, mais ses bénéficiaires peuvent continuer de s'en prévaloir jusqu'à la fin de sa période de validité (2003 au plus tard lorsqu'elle a été accordée en 1993). Les entreprises hongroises restent donc désavantagées par rapport aux entreprises sous contrôle étranger, non seulement parce qu'elles supportent une charge fiscale

© OCDE 2000. Tous droits réservés

démesurée, mais aussi parce qu'elles éprouvent des difficultés à trouver des financements, du personnel compétent ou des réseaux de fournisseurs (pour plus de détails, voir le chapitre 1). Aujourd'hui, les autorités hongroises tentent de mieux intégrer ces entreprises, surtout les plus petites PME, au réseau dynamique des entreprises internationales enregistrées en Hongrie. Il reste à voir si cette action aura des résultats concrets.

2.2.2. Accords préférentiels

Les accords préférentiels qui accordent un régime plus favorable à certains pays s'écartent donc des principes de la nation la plus favorisée et du traitement national. Le degré de participation d'un pays à des accords préférentiels n'indique pas en lui-même que le principe de non-discrimination n'est pas respecté. Toutefois, pour évaluer ce respect, il y a lieu d'examiner l'attitude des pays participants envers les pays non membres en ce qui concerne la transparence et les risques d'effets discriminatoires. Les pays tiers doivent avoir accès à l'information sur le contenu et l'application des accords préférentiels afin d'évaluer en connaissance de cause leurs effets éventuels sur leurs propres intérêts commerciaux. Par ailleurs, certaines façons d'aborder les problèmes de fond de réglementations telles que les normes et l'évaluation de la conformité peuvent créer un risque de discrimination à l'endroit des pays tiers (par exemple, si les normes reconnues par les partenaires d'un accord préférentiel sont difficiles à respecter pour les pays tiers).

La Hongrie participe à un certain nombre d'accords préférentiels (voir la section 1.1) et, à l'heure actuelle, elle prépare son adhésion à l'Union européenne. Les informations concernant ces accords proviennent surtout de leur publication dans *Magyar Közlöny*. Au même titre que la réglementation nationale, l'information sur le contenu des principaux accords se trouve dans les publications en langues étrangères des divers organismes gouvernementaux, comme le Bulletin du ministère de l'Économie, et sur les sites Internet de ces organismes, où l'on trouve l'adresse des services compétents. Quant aux traités bilatéraux sur un sujet particulier, par exemple un accord sur la protection de l'investissement ou la prévention de la double imposition, l'information est fournie à la demande des tiers par le ministère concerné. De plus, les accords commerciaux préférentiels comme les accords de libre-échange sont transmis à l'OMC à des fins d'information et d'examen par le Comité pertinent.

La Hongrie a périodiquement pris des mesures visant à donner un caractère multilatéral aux engagements de libéralisation qui découlent des accords préférentiels qu'elle a conclus. Ainsi, elle a étendu à tous les membres de l'OMC l'engagement qu'elle a pris dans le cadre de l'accord européen de supprimer progressivement toutes les restrictions quantitatives qui subsistent sur les produits industriels. Elle a fait de même pour les droits liés à l'importation. Lorsqu'elle a adhéré à l'OCDE en 1996, la Hongrie s'est engagée à étendre à tous les membres de l'Organisation les dispositions de l'accord européen visant les opérations régies par le Code de libération des mouvements de capitaux et le Code de libération des opérations invisibles courantes[20]. De même, elle a étendu aux autres membres de l'OMC qui ont signé l'accord général sur le commerce des services l'obligation de permettre l'établissement de filiales, un engagement qui découle de son adhésion à l'OCDE.

Les différends opposant la Hongrie à l'Union européenne et portant sur les accords préférentiels conclus par l'une ou l'autre partie avec des pays tiers peuvent être réglés par application de la clause de consultation prévue dans l'accord européen. Ce mécanisme a déjà été appliqué au traitement privilégié accordé par la Hongrie au commerce des fleurs fraîches dans son accord de libre-échange avec Israël. Une clause de consultation semblable est incluse dans l'accord de libre-échange liant la Hongrie et les pays membres de l'AELE. Il n'existe en Hongrie aucun mécanisme particulier permettant de recevoir les plaintes des pays tiers qui s'estiment lésés par un accord préférentiel, en dehors du mécanisme de règlement des différends de l'OMC. En général, les pays tiers présentent ces plaintes directement à l'organisme public concerné.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Les dispositions discriminatoires du système de réglementation hongrois sont donc peu nombreuses et, dans la pratique, elles ne semblent pas créer de problèmes d'accès aux marchés. Par comparaison, les anciennes dispositions sur la discrimination à rebours favorisant les entreprises étrangères semblent plus importantes. La discrimination en faveur des grandes entreprises, alliée à d'autres difficultés que rencontrent les petites entreprises hongroises, a encore limité la capacité des entreprises hongroises de soutenir la concurrence internationale et a accru le risque de développement d'un dualisme économique. Cette situation pourrait rendre plus difficile encore le maintien d'une bonne performance macro-économique et compromettre le large consensus en faveur de la réforme. Pour obtenir le soutien nécessaire à l'ouverture du marché et à la promotion du développement économique futur, il faudra veiller à ce que la réforme de la réglementation sur l'ouverture du marché profite également à tous les secteurs de l'économie et à toutes les classes de la société hongroise.

2.3. Mesures visant à éviter les restrictions inutiles aux échanges

Pour réaliser un objectif donné, les décideurs doivent s'efforcer de choisir des réglementations qui n'imposent pas de restrictions aux échanges au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre un objectif légitime, en prenant en compte les risques qu'engendrerait le fait de ne pas atteindre celui-ci. On peut citer comme exemples d'une telle approche l'utilisation de normes fondées sur les performances au lieu de normes fondées sur la conception des produits comme base des réglementations techniques, ou encore le recours possible à des taxes ou à des permis négociables plutôt qu'à des réglementations pour atteindre le même objectif légitime. Au niveau des procédures, l'adhésion effective à ce principe implique d'examiner dans quelle mesure certaines dispositions obligent ou incitent les responsables de la réglementation à éviter des restrictions inutiles aux échanges (et à justifier d'éventuelles exceptions), de quelle manière l'incidence de ces réglementations nouvelles sur le commerce extérieur et l'investissement étranger est évaluée, dans quelle mesure les organes chargés de la politique commerciale ainsi que les entreprises et les investisseurs étrangers sont consultés dans le cadre de la procédure d'élaboration de la réglementation, et enfin, comment assurer aux investisseurs étrangers l'accès à des mécanismes de règlement des différends.

2.3.1. Évaluation générale

En Hongrie, aucune disposition ne requiert ni n'encourage expressément l'adoption de pratiques réglementaires ou administratives qui favoriseraient les échanges et l'investissement. Néanmoins, en vue d'attirer des capitaux et d'accroître la concurrence sur le marché intérieur, les dirigeants hongrois se sont clairement engagés à abolir les restrictions inutiles. A cette fin, la Hongrie a contracté un large éventail d'obligations internationales. Dans le contexte du système d'échanges multilatéraux, elle a notamment remplacé les restrictions quantitatives, par exemple les licences d'importation non automatiques sur les produits agricoles, par des droits *ad valorem* consolidés, et augmenté la part des lignes tarifaires consolidées, qui est passée de 89 % en 1995 à 95.7 % en 1997. Les gouvernements successifs de la Hongrie ont largement résisté aux pressions protectionnistes[21], et les mesures non tarifaires introduites en 1995 avec le programme de stabilisation ont été progressivement éliminées[22]. Les obstacles non tarifaires visent les biens agricoles, les textiles, certains produits chimiques, l'acier et les automobiles. Quelque 60 % des importations touchées par les obstacles non tarifaires sont sujettes à des restrictions quantitatives prenant la forme de licences non automatiques et de contingents globaux sur les biens de consommation. Les obstacles non tarifaires du secteur automobile peuvent être liés à la protection de l'IDE (voir la sous-section 3.3 ci-dessous) ; dans d'autres secteurs, le lien peut sembler moins évident.

L'effet des réglementations proposées sur les échanges et l'investissement n'est pas évalué formellement durant le processus d'élaboration des réglementations. La loi de 1987 sur la législation prévoit l'analyse des effets escomptés de la réglementation proposée et de ses conditions de mise en

© OCDE 2000. Tous droits réservés

application de même que l'existence de solutions de rechange plus appropriées pour atteindre l'objectif souhaité. En outre, depuis 1995, les projets soumis au Parlement doivent inclure une analyse d'impact de la réglementation axée sur les répercussions sociales, économiques et budgétaires prévisibles des dispositions proposées (résolutions 1004/1995 et 1100/1996 du gouvernement). Cependant, l'intense activité législative des dix dernières années a considérablement accéléré le processus législatif. En raison de la réduction du temps moyen disponible pour élaborer de nouvelles réglementations, les analyses d'impact de la réglementation ont été très limitées. Exception faite des lois sur le budget et les impôts, qui sont généralement précédées d'une analyse macroéconomique générale réalisée par un institut de recherche scientifique, un très petit nombre de réglementations ont bénéficié d'une telle analyse, et celles qui ont été réalisées étaient de qualité très médiocre.

Cette lacune a amené l'administration hongroise à inclure l'amélioration de la qualité et de l'efficience des procédures d'analyse d'impact de la réglementation dans les objectifs centraux de la réforme de la réglementation. Le ministère de la Justice, en collaboration avec le cabinet du Premier ministre, a élaboré des lignes directrices sur les analyses d'impact de la réglementation qui sont fondées sur les meilleures pratiques disponibles dans les pays d'Europe occidentale (la question de l'analyse d'impact de la réglementation est étudiée de façon plus détaillée dans le rapport de référence au chapitre 2). Ces analyses ont été rendues obligatoires en mai 1999 en vertu de la résolution 1052/1999 du gouvernement. Entre temps, le Conseil de déréglementation, qui relevait du cabinet du Premier ministre entre 1995 et 1999, a examiné la réglementation juridique existante pour vérifier si elle était encore justifiée. Entre 1994 et 1997, le Conseil a recommandé l'annulation de 480 décrets et résolutions issus du gouvernement ou d'un échelon inférieur de l'administration, qui étaient devenus obsolètes ou sans objet. Le Conseil de déréglementation a été supprimé en 1999.

A défaut d'un système généralisé d'analyse d'impact, le ministère responsable transmet la réglementation proposée à tous les autres ministères, à des fins d'information et de commentaires dans le cadre du plan législatif semestriel non officiel. Les projets de loi sont soumis à l'approbation de tous les membres du gouvernement. Pour les projets de décrets, il est possible de recourir à une procédure simplifiée permettant de recueillir les observations des seuls ministres dont le domaine de responsabilité est concerné. La réglementation proposée est alors débattue lors des rencontres hebdomadaires des Secrétaires d'État avant d'être présentée aux réunions plénières du gouvernement. Si les ministres en cause sont en désaccord, la proposition ne peut pas être adoptée. La coordination interministérielle sur les questions d'ouverture du marché est très importante et bien respectée, mais son manque de sélectivité la rend inefficace. L'absence de critères bien définis pour déterminer quels ministères sont concernés accroît la charge de travail de l'administration et celle des ministres, qui doivent souvent commenter et approuver des propositions de réglementation n'ayant que très peu de rapport avec leur domaine de compétence.

Le ministère de l'Économie est généralement responsable des propositions de réglementation pouvant affecter les relations économiques avec l'étranger ; il est plus particulièrement chargé de veiller au respect des obligations nationales découlant des accords économiques internationaux. La compatibilité de la réglementation proposée avec les obligations internationales est aussi évaluée par le ministère de la Justice et par les autres ministères concernés, suivant leur domaine de compétence. En conséquence, malgré l'absence d'une analyse d'impact formelle, dans la pratique la réglementation liée aux échanges et à l'investissement fait l'objet d'un examen minutieux et généralisé. Le ministère de l'Économie est habilité à demander le retrait d'une réglementation qui viole un accord international ou la révision d'une réglementation susceptible d'avoir un effet défavorable sur le commerce. Les désaccords doivent être soumis à l'arbitrage de l'ensemble du gouvernement. Il semble que cette procédure suffise à éliminer la plupart des réglementations inutilement restrictives, en partie à cause du poids important de l'économie dans les priorités du gouvernement. Parmi les cas où des projets de mesures administratives ont dû être remaniés pour éviter des restrictions inutiles aux échanges, un exemple doit être souligné : celui des réglementations sur les bureaux de douanes spécialisés dans l'importation des produits visés par les

© OCDE 2000. Tous droits réservés

accises. Par suite de l'intervention du ministère de l'Économie, le nombre de bureaux désignés dans le projet de réglementation a été sensiblement accru dans le but d'éviter une augmentation des obligations et des coûts de transport intérieurs.

Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, il n'existe aucun mécanisme formel de consultation qui permettrait aux chambres de commerce, aux associations professionnelles, aux partenaires commerciaux étrangers et à d'autres groupes d'intérêt de participer à l'élaboration des politiques sur les échanges et l'investissement. Toutefois, l'administration hongroise est relativement ouverte aux critiques et aux recommandations de changements présentées dans le cadre de consultations et de rencontres non officielles. Les participants au marché peuvent adresser des plaintes concernant les restrictions aux échanges et à l'investissement directement à l'organisme de réglementation concerné ou au ministère de l'Économie. Ils peuvent aussi transmettre leurs plaintes par l'intermédiaire des chambres de commerce ou des associations professionnelles. Il semble que les propositions d'amélioration et les plaintes sont prises au sérieux et que les mesures nécessaires sont prises pour que les participants au marché ne subissent pas de restrictions indues. Dans certains cas, les critiques de partenaires étrangers ont même amené la Hongrie à différer l'examen de politiques nationales légitimes, concernant notamment l'interdiction de la publicité sur le tabac. Certains observateurs ont exprimé des inquiétudes quant à l'aptitude de l'administration à maintenir un bon équilibre entre les restrictions inutiles et la poursuite de ses objectifs légitimes.

Bien que la Hongrie se soit clairement prononcée contre les restrictions inutiles aux échanges, sa politique à cet égard n'est pas aussi limpide dans la pratique. Transformer le cadre réglementaire d'une économie planifiée en un cadre réglementaire d'économie de marché est un processus non seulement long et complexe, mais aussi empirique. Toutefois, ce qui est encore plus difficile et exige beaucoup plus de temps, c'est de changer la philosophie de l'administration et d'inculquer à tous les échelons de l'administration les principes du fonctionnement d'une économie de marché. Les entreprises étrangères établies en Hongrie critiquent souvent les changements fréquents et spectaculaires apportés aux réglementations importantes, comme celles qui concernent les impôts, et qui ont un effet négatif sur la prévisibilité de l'environnement économique. Elles se plaignent aussi de la longueur des procédures, de la lourdeur des obligations et de l'inefficacité de l'administration, qui sont en grande partie attribuables à un manque d'infrastructures et de personnel ou au manque d'expérience des fonctionnaires dans le domaine considéré. Ainsi, la rapidité avec laquelle le dédouanement des marchandises est accompli semble très variable d'un bureau de douane à un autre. Les procédures judiciaires sont extrêmement longues parce que les tribunaux manquent de personnel et qu'ils n'ont pas encore eu à se prononcer sur des domaines comme celui des lois sur la concurrence[23]. A l'heure actuelle, il est peu probable que le problème des ressources humaines puisse être réglé, car le personnel le plus compétent a tendance à quitter la fonction publique, où il est sous-payé, pour des emplois plus rémunérateurs dans le secteur privé. Dans les prochaines années, l'ouverture du marché hongrois dépendra beaucoup plus de l'aptitude de l'administration hongroise à assurer le fonctionnement stable et harmonieux du cadre réglementaire sur le terrain que des réformes supplémentaires qui pourraient avoir lieu.

2.3.2. L'exemple des procédures douanières

Les procédures douanières englobent les formalités et les procédures de collecte, de présentation, de communication et de traitement des données dont les services douaniers ont besoin et qui se rapportent aux mouvements de marchandises dans le cadre des échanges internationaux[24]. Les tarifs douaniers ayant décliné par suite des négociations au GATT et à l'OMC, les entreprises ont porté une attention croissante au coût de ces procédures. Les coûts sont générés par le respect des règles documentaires (obtention et établissement des documents et coût de leur traitement) et par les retards de traitement des marchandises aux frontières. Les objectifs des procédures douanières (collecter des recettes, établir des statistiques et vérifier si les échanges sont conformes à la réglementation en vigueur sur la protection de la santé et de la sécurité humaines, la protection de la faune et de la flore, la protection de l'environnement, la prévention des pratiques trompeuses, etc.) devraient être poursuivis d'une manière qui ne pénalise pas inutilement les

© OCDE 2000. Tous droits réservés

échanges internationaux. Autrement dit, l'abaissement des obstacles au commerce risque de ne pas être aussi avantageux que prévu s'il ne s'accompagne pas de la mise en place de procédures douanières harmonisées, simplifiées, rapides et sécurisées.

Dans le cadre de l'accord européen (voir l'encadré 1), les lois douanières comptaient parmi les priorités de la Hongrie au moment où elle s'est engagée à harmoniser sa législation avec la législation actuelle et future de l'UE. Cet engagement a servi de catalyseur à la réforme des établissements et des règlements douaniers hongrois, qui visait à les rendre plus efficaces et plus axés sur les besoins des utilisateurs. Malgré d'importantes contraintes budgétaires, le nombre de postes de douanes a été légèrement accru, le pays en comptant désormais plus de 110. Aujourd'hui, les règlements douaniers de la Hongrie[25], qui ont une substance, une structure et une philosophie identiques à celles du Code douanier commun de l'UE, prévoient des procédures douanières plus simples et harmonisées[26]. Des procédures nouvelles ou modifiées offrent notamment un dédouanement rapide aux services de livraison des petits colis, une plus grande souplesse dans les paiements et dépôts différés, la possibilité de présenter des déclarations sous forme électronique, la possibilité de présenter une déclaration consolidée fondée sur le concept de « négociant autorisé », l'emploi d'un seul type de documents administratifs et la possibilité de fournir une auto-évaluation des marchandises.

En plus des changements institutionnels et législatifs, on a constaté une amélioration notable dans l'attitude des autorités douanières hongroises à l'égard des utilisateurs que sont les entreprises et, plus particulièrement, les entreprises étrangères. Les autorités douanières de la Hongrie se sont efforcées de mieux communiquer avec les utilisateurs, ce qui a incité ces derniers à proposer des améliorations aux autorités douanières et aux législateurs. En conséquence, le secteur des entreprises se dit plus satisfait des services douaniers de la Hongrie, surtout depuis 1998. Une enquête menée récemment auprès des entreprises a révélé que les procédures douanières de la Hongrie étaient parmi les plus simples de celles des pays d'Europe centrale et occidentale[27]. Néanmoins, les entreprises ont insisté sur la nécessité de simplifier encore ces procédures et d'accélérer le processus de rapprochement des lois. En outre, elles se sont déclarées préoccupées par le déséquilibre entre les réglementations et les capacités de l'administration et des infrastructures, surtout en ce qui concerne le système d'échange des données informatisé (EDI) des services douaniers.

La conception et l'élaboration du système d'EDI des services douaniers de la Hongrie ont été entreprises en 1991 avec l'aide financière et technique de l'UE. Toutefois, les travaux ont progressé assez lentement, car le programme n'était pas bien adapté aux conditions locales. L'enquête de 1998 de la Commission européenne indiquait ce qui suit : « *La Hongrie déploie un effort considérable pour adapter son organisation et ses ressources en personnel aux tâches à accomplir par une administration de douanes moderne. Si elle renforce cet effort, plus spécialement dans le domaine de la gestion des projets se rapportant à l'informatisation, la Hongrie devrait être en mesure de s'acquitter des missions qui incombent à une administration douanière communautaire dans les toutes prochaines années* »[28]. Pour le moment, les services douaniers hongrois ne disposent d'aucun système d'EDI pleinement opérationnel pour les procédures d'importation et d'exportation, bien que sa réglementation sur les douanes autorise la présentation de déclarations sous forme électronique[29]. En raison des difficultés rencontrées durant les premières années d'exploitation, un nouveau système a été élaboré et est actuellement mis à l'essai avec la participation d'entreprises privées. Les essais ayant débuté en mai 1999, les participants auront probablement besoin d'un peu plus de temps pour évaluer le nouveau système.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Encadré 3. **Le système d'EDI des services douaniers : avantages et difficultés**

La création de chaînes d'approvisionnement internationales capables d'assurer la livraison des marchandises en temps voulu a rendue nécessaire une réduction du temps consacré au dédouanement, qui est de plus en plus perçu par les entreprises comme un obstacle aux échanges. Toutefois, les autorités douanières doivent disposer d'un certain temps pour exercer leurs fonctions de collecte des droits et de contrôle des importations et exportations et ainsi assurer le respect des obligations nationales et internationales. L'arrivée de l'ordinateur dans les bureaux de douane permet de concilier en partie ces deux objectifs. Cependant, cela ne règle pas le problème du temps que les douaniers consacrent aux communications avec les négociants pour saisir des informations dans les bases de données et corriger les erreurs qui s'y glissent souvent.

Le système d'échange de données informatisé (EDI) permet d'éliminer les goulets d'étranglement et de réduire le temps consacré aux communications. L'établissement d'un réseau informatique reliant les bureaux de douane et les négociants permet à ces derniers de soumettre sur support électronique leurs déclarations en douane, qui sont ensuite traitées automatiquement par l'ordinateur des services douaniers. Cela permet aux autorités douanières de réduire les obstacles aux échanges tout en améliorant la précision et la qualité de la mise en application de la réglementation, pour les raisons suivantes :

- Les négociants n'ont pas à se déplacer pour présenter leurs déclarations, ce qui leur épargne temps et argent.

- Les agents de douanes n'ont pas à saisir les déclarations sur l'ordinateur des services douaniers, ce qui se traduit par des économies de temps, évite des erreurs et élimine les corrections.

- Le système informatique des services douaniers vérifie et trie les déclarations avec rapidité et précision. Les déclarations à faible risque peuvent être traitées en quelques secondes alors que les déclarations à haut risque[1] peuvent donner lieu à une inspection physique exhaustive.

- Les bureaux de douane et les négociants emploient les mêmes logiciels et les mêmes tables de tarification, ce qui contribue à une application harmonisée des procédures douanières.

- Le tri des déclarations n'est plus laissé à la discrétion des agents des douanes et toutes les opérations sont enregistrées, et donc identifiables. De ce fait, le système d'EDI des services douaniers contribue à réduire la corruption.

- La sauvegarde des données sous forme électronique facilite l'établissement de statistiques sur les échanges ; de plus, elle permet des mises à jour rapides et des améliorations ponctuelles des bases de données utilisées dans l'évaluation des risques.

- Comme la plupart des tâches de bureau sont effectuées par l'ordinateur, les services douaniers peuvent affecter le personnel là où une présence humaine est requise, pour effectuer l'inspection physique des marchandises, accélérer les inspections et réduire le temps d'attente.

Cependant, la mise en œuvre et la gestion du système, de même que la formation des agents, sont relativement coûteux et les logiciels doivent être mis à jour après chaque modification de la réglementation douanière. Le bon fonctionnement du système nécessite en outre :

- L'informatisation des contrôles connexes aux frontières effectués par d'autres organismes (comme la mise en quarantaine).

- La participation des banques, pour permettre les opérations de débit, les paiements différés et la gestion des dépôts aux fins du paiement et de la collecte des droits sur les produits passibles de droits de douane.

- La possibilité de présenter des pièces justificatives (comme des factures) sous forme électronique ou de les soumettre séparément.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Il est à noter que la mise en place d'un système d'EDI dans les services douaniers ne requiert pas nécessairement une modification des procédures douanières ; par conséquent, la simplification et l'harmonisation des procédures douanières sont des questions entièrement différentes, qui doivent être débattues séparément.

1. Dans le contexte des procédures douanières, on entend par analyse des risques une technique permettant d'estimer le degré de non-conformité de chaque déclaration par rapport à la législation sur les douanes. L'analyse des risques a pour but de « *désigner les personnes et les marchandises à examiner, y compris les moyens de transport, et l'étendue de cette vérification* » (Convention de Kyoto, Annexe générale, Article 6.4).

Source : Symposium de l'OMC sur la facilitation des échanges, 9-10 mars 1998, Panel 4, Les installations électroniques et leur importance dans la facilitation des échanges internationaux, G/C/W/115 ; Conseil du commerce des marchandises, Rôle des rapports électroniques dans la facilitation des échanges (Communication de l'Australie), G/C/W/152.

A l'heure actuelle, les principales restrictions aux échanges liées au système réglementaire de la Hongrie semblent essentiellement dues à sa mise en application. Toutefois, malgré le succès relatif des procédures informelles visant à prévenir les réglementations qui limitent inutilement les échanges, une procédure appropriée d'analyse d'impact de la réglementation améliorerait considérablement l'efficacité du processus d'examen des impacts sur les échanges. Plus particulièrement, l'adoption de critères plus précis permettrait de ne pas solliciter davantage des ressources qui sont déjà exploitées au maximum. La mise en place d'un nouveau système d'analyse d'impact de la réglementation devrait toujours inclure une évaluation des effets sur les échanges.

2.4. Mesures visant à encourager l'utilisation de dispositions ayant fait l'objet d'une harmonisation internationale

Pour les entreprises qui souhaitent exporter, l'application de normes et de réglementations différentes[30] pour des produits similaires, souvent motivée par des raisons naturelles et historiques liées au climat, à la géographie, aux ressources naturelles ou à la production traditionnelle, entraîne des coûts souvent appréciables et parfois prohibitifs. C'est pourquoi, lorsque cela est opportun et possible, le recours à des mesures harmonisées sur le plan international (telles que des normes internationales) comme base des réglementations nationales peut grandement faciliter le développement des échanges commerciaux. Les efforts déployés au plan national pour encourager l'adoption de réglementations fondées sur des mesures harmonisées, l'existence d'un suivi des progrès accomplis dans l'élaboration et l'adoption de normes internationales, les mesures incitant les autorités réglementaires à rechercher et à appliquer les normes internationales appropriées constituent donc des indicateurs importants de la volonté d'un pays de se doter d'une réglementations efficiente.

Le processus législatif hongrois accorde une attention particulière à l'harmonisation de la législation nationale avec les obligations que le pays a contractées dans le cadre de traités et d'accords internationaux. Plus spécifiquement, la loi sur la législation stipule que les projets de réglementations doivent indiquer le degré de rapprochement avec la législation européenne pertinente et l'acquis communautaire. Dans le domaine des normes et des réglementations techniques, la politique hongroise vise naturellement aussi à établir un système de réglementation et de normalisation qui soit adapté à l'économie de marché et qui soit accepté dans le monde entier, de manière à faciliter l'accès des produits hongrois aux marchés mondiaux. Cette politique découle dans une large mesure des engagements pris dans le cadre de l'accord européen et des préparatifs d'adhésion à l'Union européenne. En signant l'accord européen, la Hongrie a pris les engagements suivants :

- Promouvoir l'emploi des réglementations techniques de la Communauté et des normes et procédures d'évaluation de la conformité européennes.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

- Chercher à conclure des accords de reconnaissance mutuelle dans ces domaines.

- Participer aux activités des organes européens de normalisation (CEN, CENELEC, ETSI).

- Échanger des informations de nature technique et méthodologique dans le domaine du contrôle de la qualité de la production et des procédés de production.

Pour aider la Hongrie à atteindre ces objectifs, l'Union européenne s'est engagée à lui fournir une aide technique. Afin d'harmoniser sa réglementation nationale et en même temps de respecter le principe de l'acquis communautaire, la Hongrie a adopté la Résolution gouvernementale 2212/1998 (IX.30) qui prévoit l'adoption des directives européennes nouvelles, globales et sectorielles, et des procédures d'évaluation de la conformité qui s'y rattachent.

Encadré 4. **Harmonisation au sein de l'Union européenne**[1]

La Nouvelle approche et l'Approche globale

La nécessité d'harmoniser les réglementations techniques lorsque les règles divergentes des États membres nuisent au fonctionnement du marché commun a été reconnue dans les articles 100 à 102 du Traité de Rome sur le rapprochement des lois. En 1985, il était évident que l'approche traditionnelle de l'harmonisation ne permettait pas d'atteindre l'objectif de Marché unique. De fait, cette approche était alourdie par des spécifications très détaillées, difficiles et longues à adopter à l'échelon politique, sa mise en application était difficile à contrôler et elle requérait des mises à jour fréquentes en vue de son adaptation aux progrès techniques. Il était donc essentiel d'adopter une nouvelle politique d'harmonisation et de normalisation technique en vue d'assurer le libre mouvement des marchandises institué par le Marché unique. La voie a été ouverte par la Cour de justice des communautés européennes qui, dans sa célèbre décision dans l'affaire Cassis de Dijon[2], a jugé que l'article 30 du Traité de la CE stipule que les marchandises mises en vente en toute légalité dans un des États membres doivent être acceptées par les autres États membres, sauf si la réglementation nationale exige un degré de protection plus élevé en rapport avec un ou plusieurs objectifs prépondérants. Cela a alors ouvert la voie à une politique fondée sur la reconnaissance mutuelle des degrés de protection requis et à une harmonisation axée uniquement sur ces degrés de protection, et non sur les solutions techniques permettant d'atteindre ces degrés de protection.

En 1985, le Conseil a adopté la **Nouvelle approche**, selon laquelle l'harmonisation ne consisterait plus à élaborer des règles techniques détaillées, mais se limiterait à la définition des exigences essentielles en matière de santé, de sécurité et d'autres facteurs[3] auxquels les produits industriels devraient satisfaire avant d'être mis sur le marché. Cette nouvelle approche de l'harmonisation a été complétée en 1989 par l'**Approche globale,** qui a établi les procédures d'évaluation de la conformité et les critères liés à l'indépendance et à la qualité des organismes de certification, à la reconnaissance mutuelle et à l'agrément. Selon la Nouvelle approche, les exigences essentielles doivent être harmonisées et rendues obligatoires par des directives ; par conséquent, cette approche ne s'applique que s'il est réellement possible de faire la distinction entre les exigences essentielles et les spécifications techniques, si une large gamme de produits est suffisamment homogène, si un risque horizontal identifiable permet l'application d'exigences essentielles communes, ou encore si le type de produits ou le risque encouru se prête à la normalisation. En outre, la Nouvelle approche n'a pas été appliquée aux secteurs dans lesquels la législation communautaire était déjà avancée avant 1985.

Selon la Nouvelle approche, les fabricants ne sont liés que par les exigences essentielles, qui sont rédigées dans des termes génériques, ne nécessitent aucune mise à jour et ne sont pas fondées sur une solution technique unique. Les fabricants sont libres d'utiliser toute spécification technique qu'ils jugent appropriée en vue de répondre à ces exigences. Les produits déclarés conformes peuvent circuler librement sur le marché européen.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Des normes d'harmonisation détaillées ne sont pas indispensables dans le cadre de la Nouvelle approche. Cependant, elles constituent un moyen privilégié pour démontrer la conformité aux exigences essentielles. L'élaboration à l'échelle européenne de spécifications techniques répondant à ces exigences ne relève plus des organismes administratifs de l'UE, mais a été confiée à trois organismes européens de normalisation mandatés par la Commission en vertu des orientations générales dont ils sont convenus avec la Commission. Le CEN (Comité européen de normalisation), le CENELEC (Comité européen de normalisation électrotechnique) et l'ETSI (Institut européen des normes de télécommunications) sont tous signataires du Code de bonnes pratiques sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC. Lorsque la Commission estime que les normes harmonisées du CEN, du CENELEC et de l'ETSI correspondent à un ensemble particulier d'exigences essentielles, les références sont publiées dans le Journal officiel. Elles entrent en vigueur dès qu'un État membre les a transposées à l'échelle nationale et retiré ses normes nationales contradictoires. Ces normes ne sont pas obligatoires. Cependant, le fait de les respecter confère une présomption de conformité aux exigences essentielles établies par les directives de la Nouvelle approche dans tous les États membres.

Les fabricants peuvent avoir recours à d'autres moyens pour montrer qu'ils respectent les exigences essentielles. Ils n'ont pas d'autre choix si les normes européennes harmonisées ne sont pas (encore) disponibles. Chaque directive de la Nouvelle approche précise les procédures d'évaluation de la conformité qui doivent être appliquées. Ces procédures sont choisies parmi la liste des procédures équivalentes établies dans l'approche globale (les « modules »), et elles correspondent à des besoins différents et à des situations particulières. Elles vont de la déclaration de conformité du fournisseur, en passant par l'examen mené par une tierce partie, jusqu'à l'assurance-qualité complète du produit. Les autorités publiques nationales doivent identifier et notifier les organismes compétents qui sont habilités à évaluer la conformité, mais qui n'interviennent pas eux-mêmes dans le processus d'évaluation. Si l'intervention d'une tierce partie est requise, les fournisseurs peuvent s'adresser à tout organisme notifié de l'Union européenne. Les produits déclarés conformes au terme de la procédure d'évaluation appropriée reçoivent la marque CE, qui permet leur libre circulation dans tous les États membres, mais qui implique aussi que le fabricant accepte l'entière responsabilité à l'égard du produit[4].

L'intérêt de la Nouvelle approche et de l'Approche globale est attribuable au fait que les exigences juridiques se limitent à l'essentiel et que le fabricant est libre de choisir la solution technique qui répond le mieux à ces exigences. Néanmoins, l'introduction d'une concurrence entre les organismes notifiés de toute l'UE et l'attribution d'agréments qui accroissent la confiance en leur compétence ont pour effet de mettre une distance entre l'évaluation de conformité et le contrôle national. Le régime de normalisation, au lieu de servir à imposer les exigences de l'administration, est mis au service du secteur privé en vue d'offrir des solutions viables au respect des exigences essentielles qui, en principe, ne sont pas obligatoires. La création, par l'application de la Nouvelle approche et de l'Approche globale, d'un processus de normalisation harmonisé plus souple et plus efficace au sein de l'Union européenne dépend fortement de la fiabilité des organismes européens de normalisation et de certification et de l'efficacité réelle du contrôle des États membres. Premièrement, les organismes européens de normalisation et de certification doivent montrer un degré élevé de compétence technique, d'impartialité et d'indépendance par rapport aux groupes d'intérêt, et être en mesure d'élaborer avec promptitude les normes nécessaires à la concrétisation des exigences essentielles. Deuxièmement, chaque État membre doit faire respecter la marque CE et veiller à ce que seuls les produits déclarés conformes aux exigences essentielles soient vendus sur son marché. Si les essais réalisés par un organisme notifié sont mis en doute, les autorités de surveillance de l'État membre doivent assurer un suivi.

1. Voir Dennis Swann (1995), *The Economics of the Common Market*, Penguin Books. Commission européenne, *Documents de la Nouvelle Approche et de l'Approche globale*, III/2113/96-EN. Commission européenne, DGIII Industrie, *Regulating Products. Practical experience with measures to eliminate barriers in the Single Market.* ETSI *European standards, a win-win situation.* Commission européenne *Guide relatif à la mise en application des directives d'harmonisation technique communautaire élaborées sur la base des dispositions de la nouvelle approche et de l'approche globale (première version)*, Luxembourg 1994.

2. Décision du 20 février 1979, Cassis de Dijon, Affaire 120/78, ECR p. 649.

3. Efficience énergétique, étiquetage, environnement, bruit.

4. Voir la directive 85/374/CEE du Conseil en date du 25 juillet 1985 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Le cadre stratégique des activités de normalisation est établi dans la loi XXVIII de 1995 sur la normalisation nationale, entrée en vigueur en mai 1996. Cette loi introduit deux grandes réformes conceptuelles qui s'apparentent à l'approche européenne de la normalisation : l'attribution d'un caractère volontaire aux normes nationales et le transfert des activités de normalisation du secteur public au secteur privé. Les spécifications techniques ne devraient plus être obligatoires, sauf si elles sont expressément exigées par les autorités, et leur utilisation devrait être laissée à la discrétion des participants au marché, des producteurs et des consommateurs. En conséquence, l'administration hongroise a commencé à supprimer les spécifications techniques obligatoires et a aboli la pratique consistant à légiférer pour rendre les normes obligatoires, en vue d'en arriver à une application strictement volontaire des normes, conformément à la réglementation européenne[31]. Le parallèle avec la Nouvelle approche est encore renforcé par l'introduction dans le système juridique hongrois des directives européennes établissant les exigences essentielles. Le rapprochement législatif est terminé dans les secteurs des denrées alimentaires et de l'automobile et il avance dans le secteur des produits pharmaceutiques et des produits chimiques.

Avant la promulgation de la loi de 1995, les activités de normalisation, d'assurance de la qualité, de certification et d'agrément relevaient du Bureau de normalisation de la Hongrie (MSZH), organisme public placé sous la tutelle du ministère de l'Industrie. La loi sur la normalisation nationale a transféré les attributions du MSZH à l'Institut hongrois des normes (*Magyar Szabványügyi Testület* ou MSZT), organisme indépendant d'intérêt public et sans but lucratif, qui détient le droit exclusif d'établir des normes nationales. Le MSZT fonctionne selon les règles du droit civil de la Hongrie et son financement provient surtout des contributions de ses membres, comme cela se fait dans d'autres pays. Il entretient des rapports étroits avec les organismes de normalisation et de certification des autres pays et, à la suite de son prédécesseur, participe activement aux travaux de l'ISO depuis la fondation de celle-ci en 1947[32]. Le MSZT a accepté le Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes (code sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC) et s'est ainsi engagé à appliquer les principes de ce Code. Le MSZT publie un Bulletin de normalisation (*Szabványügyi Közlöny*) dans lequel il annonce les projets de normes nationales, publie celles qui sont adoptées et répond aux observations et aux demandes de renseignements.

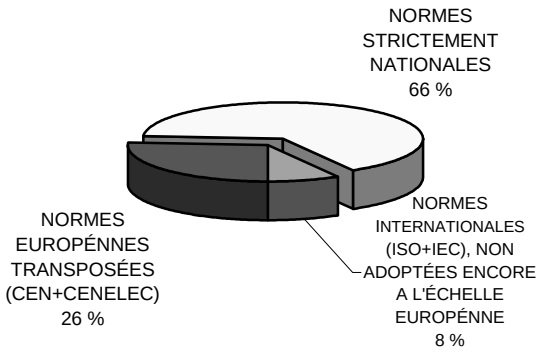
A titre d'organisme responsable des normes nationales, le MSZT doit faire respecter les engagements qu'a pris la Hongrie aux termes de l'accord européen, notamment l'harmonisation des normes hongroises avec les normes européennes et la participation aux activités de normalisation. Vu la nature volontaire de l'application des normes nationales, les activités de normalisation du MSZT ne sont soumises à aucun contrôle gouvernemental, bien que le MSZT collabore étroitement avec les administrations pertinentes lorsqu'il élabore des spécifications techniques qui deviendront obligatoires. Le MSZT (comme son prédécesseur) est affilié au CEN et au CENELEC depuis 1991 et à l'ETSI depuis 1993. Il est déjà membre à part entière de l'ETSI, mais n'a pas encore atteint le taux de mise en application de 80 % exigé pour les normes européennes existantes, qui constitue un préalable à l'obtention du statut de membre à part entière du CEN et du CENELEC.

Depuis 1990, le nombre de normes strictement nationales en vigueur en Hongrie a constamment diminué. A la fin de 1998, environ 3 000 normes européennes et internationales avaient été transposées à l'échelle nationale. Une attention particulière est aujourd'hui accordée à la mise en œuvre des normes européennes correspondant aux exigences essentielles établies dans les directives de la Nouvelle approche. Au 1er avril 1999, 4 207 des 9 200 normes européennes avaient été adoptées à titre de normes nationales hongroises, soit un taux de 46 %. Pour accélérer l'adoption des normes harmonisées, ralentie par la nécessité de les traduire en hongrois, la Hongrie applique la pratique de la notice d'homologation[33]. Les normes sont alors utilisées telles quelles en anglais dans les domaines où aucun intérêt n'a été manifesté envers la formation de comités nationaux de normalisation, si le nombre d'usagers est limité, si les normes sont fréquemment modifiées et si l'usage de l'anglais ne pose pas de difficultés (par exemple dans les télécommunications).

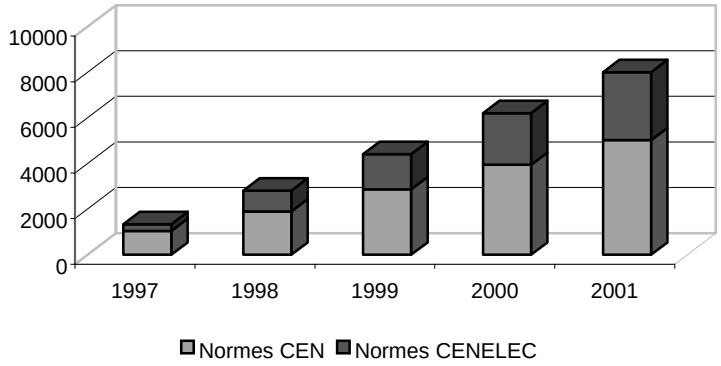
© OCDE 2000. Tous droits réservés

Activités de normalisation du MSZT

Graphique 4. **Normes publiées en date du mois de juin 1999**



Graphique 5. **Calendrier de mise en œuvre des normes européennes (chiffres cumulés)**



En juin 1999, 4 284 normes européennes avaient été adoptées, et le nombre total des normes hongroises s'élevait à 16 466.

Source : MSZT

La Hongrie a considérablement contribué à accroître la confiance envers les mesures harmonisées à l'échelle internationale. Le changement de la philosophie de base de la normalisation est probablement la plus importante des étapes qui ont été franchies. Tous les progrès qui suivront ce changement fondamental seront tributaires beaucoup plus du temps et des ressources humaines et financières nécessaires à l'adoption des normes internationales que de toute autre tentative de réglementation. Le fait que la Hongrie se soit engagée à adopter les réglementations techniques et les normes de l'UE l'aide aujourd'hui à poursuivre sur cette lancée. Une fois membre de l'Union européenne, elle bénéficiera du travail d'harmonisation accompli à l'échelle européenne, puisque les normes harmonisées qui auront été transposées dans chacun des États membres de l'UE s'appliqueront aussi en Hongrie.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

2.5. Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays

Dans les cas où l'harmonisation des mesures réglementaires n'est jugée ni possible ni nécessaire, reconnaître l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays en vue d'atteindre les mêmes objectifs peut être le meilleur moyen de réduire les obstacles techniques liés aux divergences en matière de réglementation. Malgré l'existence de normes internationales, certaines normes nationales particulières prévalent toujours dans de nombreux domaines et empêchent les fabricants de vendre leurs produits dans certains pays et de profiter pleinement des économies d'échelle. Des dépenses additionnelles sont engendrées par la nécessité de soumettre les produits importés à des essais afin d'établir leur conformité à la réglementation en vigueur dans le pays importateur et d'obtenir les certifications reconnues dans ce pays. Reconnaître l'équivalence des normes appliquées sur d'autres marchés ou les résultats des évaluations de conformité effectuées ailleurs peut contribuer à réduire les coûts dans des proportions considérables.

La reconnaissance par la Hongrie de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays, au même titre que la normalisation, découle des engagements contractés dans le cadre de l'accord européen et du projet d'adhésion à l'Union européenne. Conformément à ces engagements, le principe de reconnaissance mutuelle appliqué par les États membres de l'UE[34] s'étend à la Hongrie dans les domaines où elle a pris les mesures voulues de rapprochement en rapport avec l'acquis communautaire. En outre, la Résolution gouvernementale 2212/1998(IX.30), qui détermine le processus d'harmonisation avec l'acquis, prévoit l'adoption des procédures d'évaluation de la conformité incluses dans les directives sectorielles et dans les directives de l'Approche globale (voir l'encadré 4). En conséquence, dans les domaines concernés par le rapprochement, les fabricants qui souhaitent offrir leurs produits sur le marché hongrois ne sont plus tenus d'obtenir la certification de conformité du gouvernement hongrois mais disposent de toute la gamme de possibilités du marché européen unifié. Cela inclut la reconnaissance des évaluations de conformité réalisées par des organismes notifiés dans n'importe quel État de l'Union européenne.

Si cette situation profite principalement aux fabricants de l'UE, elle a des retombées non négligeables pour les autres fabricants. De fait, l'ouverture graduelle du marché hongrois aux règles de l'UE a non seulement pour effet d'accroître la transparence du milieu réglementaire, mais aussi de faire profiter les pays tiers de l'effet multiplicateur de la reconnaissance mutuelle au sein de la Communauté. Une fois qu'une réglementation transposée d'une directive européenne entre en vigueur en Hongrie, les produits des fabricants du monde entier portant en toute légalité la marque CE peuvent y être vendus librement.

Dans le cadre de l'accord européen, la Hongrie et l'Union européenne ont entamé en septembre 1997 des négociations sur un protocole de reconnaissance mutuelle de la certification des produits, des résultats des essais et des marques de conformité (Protocole concernant l'accord européen d'évaluation). Le concept des protocoles liant l'Union européenne et les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) a pour but de faciliter la mise en œuvre de l'acquis communautaire durant la phase de pré-adhésion et ainsi favoriser l'intégration graduelle des PECO avant leur adhésion à l'UE. A l'instar de la majorité des accords de reconnaissance mutuelle qui sont en cours de négociation, ce Protocole comprend un volet-cadre qui en définit les principes généraux et précise les conditions dans lesquelles chaque partie acceptera les résultats des évaluations effectuées par les organismes d'évaluation de la conformité de l'autre partie. A ce volet-cadre s'ajoutent des annexes sectorielles. Dans le cas de la Hongrie, les annexes portent sur les équipements à basse tension et la compatibilité électromagnétique, les machines, les instruments médicaux, les appareils à gaz, les chaudières à eau utilisant des combustibles liquides ou gazeux, et les BPF et BPL des produits pharmaceutiques[35]. Les négociations se sont déroulées avec la participation des institutions hongroises d'évaluation de la conformité et en consultation avec les industries concernées. Le Protocole concernant l'accord européen d'évaluation devrait être conclu d'ici la fin de 1999.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

La reconnaissance de l'équivalence ne pouvant pas bénéficier aux fabricants hongrois si les participants aux marchés n'ont pas confiance dans le système de certification du pays, la Hongrie a entrepris d'améliorer le cadre institutionnel du contrôle de la qualité, de la certification et de l'agrément. Sont visées les activités des organismes responsables des essais et de la certification, de même que celles des organismes responsables des inspections et des agréments. A l'heure actuelle, l'évaluation de la conformité souffre de sérieuses lacunes, et il faudra qu'un réseau approprié de laboratoires d'essais et d'organismes de supervision soit mis en place. Cependant, la Hongrie a déjà entrepris la création d'un tel réseau dans le contexte de la mise en œuvre du Protocole.

L'Institut de normalisation de la Hongrie (MSZT) est l'un des établissements responsables des activités de contrôle de la qualité et de certification, y compris la certification des systèmes et produits d'assurance de la qualité. Il est le seul établissement national de certification des systèmes pour les normes ISO 9000 et ISO 14000. En juin 1998, le MSZT est devenu membre à part entière du Réseau international de certification des systèmes qualité (IQNet), qui assure la reconnaissance mutuelle des certificats de qualité émis par les 29 organismes nationaux de certification qui en sont membres. Les activités du MSZT en matière de contrôle de la qualité semblent satisfaisantes en général. Au nombre des établissements hongrois œuvrant dans le domaine de la certification, on compte l'Institut du contrôle de la qualité du commerce (KERMI) et l'Institut national d'hygiène alimentaire et de nutrition (OETI). Les partenaires étrangers semblent moins satisfaits de ces organismes, et plusieurs plaintes ont été formulées à propos du coût élevé et de la lenteur du processus d'approbation. D'autres organismes européens d'essais et de certification, notifiés par les autorités nationales dans le contexte de l'Approche globale, pourront entrer sur le marché hongrois après l'adoption du Protocole concernant l'accord européen d'évaluation. L'arrivée de concurrents dans un domaine où des organismes comme le KERMI et l'OETI sont actuellement en position de monopole peut contribuer pour beaucoup à accroître la qualité du service.

Les organismes nationaux ou étrangers qui souhaitent réaliser des essais et exercer des activités de contrôle de qualité et de certification sur le marché hongrois dans les secteurs de production visés par les directives de la Nouvelle approche de l'UE peuvent être agréés par le Conseil national d'agrément. Dès l'entrée en vigueur du Protocole concernant l'accord européen d'évaluation, cet agrément conférera à ces organismes le statut « d'organisme notifié » au sens de l'Approche globale. Le Conseil national d'agrément est placé sous la direction du ministère de l'Économie. La Hongrie est membre à part entière de la Conférence internationale sur l'agrément des laboratoires d'essais (CILE)[36] et du Forum international de l'accréditation[37]. Elle est aussi membre associé de la *European Co-operation for Accreditation* (EA)[38].

2.6. Application des principes de la concurrence dans une perspective internationale

Les avantages de l'accès au marché peuvent être réduits par une réglementation peu regardante sur les conduites anticoncurrentielles ou par l'absence de correction des actions privées anticoncurrentielles ayant le même effet. Il importe donc que les institutions chargées de la réglementation fassent en sorte que les entreprises nationales et étrangères qui sont affectées par les pratiques anticoncurrentielles puissent faire valoir leurs arguments. L'existence de procédures d'audition et de règlement des plaintes formulées à l'encontre d'agissements réglementaires ou privés qui entravent l'accès au marché et la concurrence effective des entreprises étrangères, la nature des institutions chargées d'instruire ces plaintes et le respect des délais limites (s'il en existe) constituent donc des aspects essentiels de l'ouverture internationale des marchés. Ces questions seront traitées dans la présente sous-section ; une discussion plus détaillée de l'application des principes de la concurrence dans le contexte de la réforme réglementaire est présentée dans le rapport de référence au chapitre 3.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

En vertu de la législation hongroise sur la concurrence, les décisions et les interventions fondamentales en cette matière relèvent du Bureau de la concurrence de la Hongrie, qui a le pouvoir d'autoriser les mesures déclarées, d'accorder des exemptions, d'autoriser les fusions, d'entreprendre des enquêtes d'office et de recevoir les plaintes. Les entreprises qui souhaitent intenter des actions à l'encontre de pratiques prétendument anticoncurrentielles de la part d'organismes réglementaires ou privés peuvent adresser leurs plaintes à ce Bureau, à condition que la pratique commerciale en cause soit visée par la loi sur la concurrence. Cette loi ne contient aucune disposition relative aux poursuites judiciaires indépendantes et privées. Le Bureau de la concurrence doit décider dans les 30 jours qui suivent la réception de la plainte s'il y a lieu de mener une enquête et informer le plaignant de sa décision. Le plaignant peut faire appel d'une décision de ne pas mener d'enquête devant le Conseil de la concurrence, qui fait partie du Bureau de la concurrence ; il peut aussi faire appel d'une décision négative du Conseil de la concurrence devant les tribunaux. Si le Conseil de la concurrence établit qu'il y a eu infraction, le plaignant peut obtenir réparation en s'adressant aux tribunaux, bien qu'aucune poursuite du genre n'ait eu lieu jusqu'ici, peut-être en raison de l'image de lenteur que donne le système judiciaire.

La loi sur la concurrence accorde aux entreprises étrangères le même traitement qu'aux entreprises hongroises. Les entreprises étrangères peuvent déposer des plaintes au même titre que les entreprises hongroises. Cependant, à ce jour, aucune étrangère n'a déposé de plainte directe au Bureau de la concurrence. Les plaintes reçues ont plutôt été présentées par des filiales hongroises de multinationales ou d'entreprises étrangères par l'intermédiaire de cabinets d'avocats hongrois ou de cabinets d'avocats étrangers enregistrés en Hongrie. Le traitement de ces plaintes confirme que les entreprises étrangères et les entreprises hongroises disposent des mêmes possibilités en matière de poursuites judiciaires.

Les modifications apportées en 1996 à la loi sur la concurrence ont permis au Bureau de la concurrence de prendre des mesures à l'encontre des participants au marché qui se trouvent hors de la Hongrie. Lorsqu'on détermine si une entreprise en position dominante ou en position de monopole agit de manière à restreindre la concurrence, il importe peu que les effets restrictifs se fassent sentir sur le marché où ces agissements surviennent ou sur un autre marché. Les entreprises hongroises et les entreprises étrangères peuvent demander réparation en vertu de la loi sur la concurrence de la Hongrie dans les cas où les entreprises ayant une position dominante sur le marché hongrois entravent la concurrence sur d'autres marchés. Cependant, pareille intervention n'est possible que dans la mesure où de tels agissements ont des répercussions visibles sur le marché hongrois. Aucune plainte de cette nature n'a été formulée depuis l'entrée en vigueur de ces modifications, le 1er janvier 1997. Les enquêtes menées à la suite de certaines fusions étrangères n'ont donné lieu à aucune mesure. En conséquence, la Hongrie n'a pas encore pris de mesures à cet égard hors de son territoire. Si des pratiques anticoncurrentielles touchent un secteur réglementé (secteurs de l'électricité et des télécommunications), les possibilités d'intervention peuvent être limitées par des autorisations ou des dérogations accordées en vertu de la réglementation particulière de ces secteurs.

Globalement, les procédures réglementaires hongroises concernant la formulation et le dépôt de plaintes relatives à de prétendues pratiques anticoncurrentielles de la part d'organismes réglementaires ou d'entreprises privées sont généralement satisfaisantes du point de vue de l'ouverture du marché international. Les possibilités égales offertes aux entreprises hongroises et aux entreprises étrangères en cette matière et l'indépendance des autorités responsables de la politique de concurrence garantissent l'application de principes favorables à l'ouverture des marchés et à la concurrence mondiale.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

3. ÉVALUATION DES RÉSULTATS OBTENUS DANS CERTAINS SECTEURS

On examinera dans la présente section les répercussions sur l'ouverture internationale des marchés des réglementations actuellement en vigueur en Hongrie dans quatre secteurs : les services de télécommunications, les équipements de télécommunications, le secteur de l'automobile et des pièces détachées, et l'électricité. On a tenté pour chacun d'eux de faire ressortir les effets des réglementations sectorielles sur les échanges et les investissements internationaux et d'indiquer dans quelle mesure les six principes pour une réglementation efficiente sont appliqués de manière explicite ou implicite. Une attention particulière est accordée, s'il y a lieu, aux normes de produits et aux procédures d'évaluation de la conformité. Sont notamment examinés les efforts déployés pour adopter des normes de produits harmonisées au niveau international, l'utilisation des normes de produits facultatives par les autorités réglementaires et l'ouverture et la souplesse des systèmes d'évaluation de la conformité. Les secteurs de l'électricité et des télécommunications sont examinés de façon plus détaillée dans les rapports de références aux chapitres 5 et 6 respectivement.

3.1. Services de télécommunications

Depuis le début de la phase de transition, l'ouverture de l'économie hongroise à la concurrence étrangère a très rapidement engendré une hausse de la demande dans le domaine des systèmes modernes de communications d'entreprise. L'administration hongroise a reconnu qu'un développement rapide et efficace des télécommunications était indispensable à l'ouverture des marchés et à l'amélioration de l'investissement. Elle a donc adopté une stratégie de développement de l'infrastructure et d'expansion des réseaux fondée principalement sur un important programme de privatisation. Des accords de concession ont alors été conclus avec des opérateurs de télécommunications, qui se sont engagés en échange à apporter un ensemble d'améliorations quantitatives et qualitatives, notamment une augmentation annuelle minimale et spécifiée du nombre de lignes téléphoniques et l'introduction de normes d'amélioration de la qualité du service. En conséquence, les investissements directs étrangers massifs ont permis une modernisation rapide du secteur des télécommunications. Les raccordements au réseau fixe ont augmenté, passant de 9.6 pour 100 habitants en 1990 à plus de 35 pour 100 habitants en décembre 1998. De plus, en 1998, plus de 76 % du réseau était numérisé. En améliorant les conditions de travail des entreprises, l'expansion et la modernisation survenues dans ce secteur ont considérablement accru l'intérêt de la Hongrie comme destination des investissements directs étrangers.

Jusqu'à 1989, les services de télécommunications, de même que les services de radiodiffusion et de télédiffusion et les services postaux, étaient assurés et réglementés par une seule société d'État, les PTT hongrois. En 1989, cette société a été scindée pour créer un service de télécommunications (Matav), une société hongroise de diffusion (Antenna Hungaria) et les Services postaux de la Hongrie. La réglementation a été confiée au ministère des Transports, des Communications et de la Gestion de l'eau. En 1993, une autorité réglementaire indépendante, désignée aujourd'hui sous le nom d'Autorité hongroise des communications, a été créée. La même année, 30 % des parts de Matav ont été vendues à MagyarCom, un consortium regroupant Ameritech et Deutsche Telekom. Au même moment, Matav a obtenu l'exclusivité des services téléphoniques interurbains, pour le pays et pour le monde entier, jusqu'en 2002. En échange, Matav a été chargée de la modernisation rapide du réseau téléphonique. La privatisation s'est terminée en juin 1999, mais l'État détient encore une action spécifique qui lui permet d'exercer un contrôle sur les fusions et acquisitions futures. D'autres accords de concession ont aussi suscité énormément d'intérêt du côté des opérateurs étrangers, et plusieurs d'entre eux ont réussi à prendre pied sur le marché hongrois. Les concessions s'accompagnent de l'obligation d'utiliser des produits et services d'origine hongroise dans la prestation des services téléphoniques publics[39].

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Tableau 2.**Principaux opérateurs de télécommunications hongrois sous contrôle étranger, 1999**

Matav (Incluant les filiales de téléphonie mobile Westel et Westel GSM)	Deutsche Telekom (Allemagne) : 29.79 %.	Acheté en décembre 1993 et en novembre 1995.	Opérateur national ayant le monopole de la téléphonie nationale et internationale.
	Ameritech (États-Unis) : 29.79 %.	Acheté en décembre 1993 et en novembre 1995.	Opérateur national ayant le monopole de la téléphonie nationale et internationale.
PanTel	KPN (Pays-Bas) : 49 %.	Acheté à AT&T-Unisource en juin 1998.	Opérateur spécialisé dans les communications d'entreprise.
Pannon GSM	KPN (Pays-Bas) : 23.22 %.	Mars 1994.	Opérateur de téléphonie mobile GSM.
Primatel-DCS 1800	Vodafone (Royaume-Uni)-Airtouch (États-Unis) : (50.1 %) ; RWE Telliance : (19.9 %).	Soumission retenue pour la 3e licence mobile DCS 1800. Accord de concession signé le 7 juillet 1999.	Obligé de conclure un partenariat avec Antenna Hungaria et les Services postaux de la Hongrie, qui doivent détenir ensemble 30 % + 1 part de Primatel.

Source : OCDE (1999), *La réforme de la réglementation des télécommunications en Hongrie,* Paris.

Le cadre réglementaire actuel est établi dans la loi sur les télécommunications de 1993, qui vise la libéralisation totale du marché des services de télécommunications de base d'ici 2002. La plupart des droits d'exclusivité des concessionnaires viendront effectivement à échéance en 2002. Une pleine concurrence devrait exister à la date prévue par l'UE pour la libéralisation du marché des réseaux téléphoniques peu développés ou de petite taille dans ses États membres. D'ici là, les réseaux téléphoniques publics commutés, le service public de radiotéléphonie mobile, le réseau national de téléappel et la radiodiffusion demeureront des monopoles ou des oligopoles dirigés par des concessionnaires. Exception faite des services interurbains nationaux et internationaux, Matav détient les concessions de services locaux dans 39 des 54 régions de la Hongrie. Le reste du marché local a été attribué à des entreprises locales détenant des droits exclusifs sur le réseau d'accès de leur district, mais qui ont besoin d'une interconnexion avec Matav pour les services commutés interurbains et internationaux. Les concessions de radiotéléphonie mobile et du réseau national de téléappel ont été attribuées à un nombre limité d'opérateurs, ce qui assure une certaine concurrence dans ces domaines.

La Hongrie a signé l'accord de l'OMC sur les services de télécommunications de base en septembre 1997. Dans son programme de 1997, la Hongrie n'a introduit aucune limite au traitement national pour ce qui est de la fourniture internationale de ces services, leur consommation à l'étranger et la présence commerciale dans les secteurs visés par le programme (la présence de personnes physiques n'étant pas limitée). Elle s'est également engagée à respecter les obligations contenues dans le document de référence joint. Cependant, la Hongrie a restreint l'accès au marché pour tenir compte des facteurs suivants : octroi de droits exclusifs jusqu'au 31 décembre 2002 sur les services interurbains internationaux et les services nationaux et jusqu'au 31 décembre 2003 sur les services locaux ; attribution de licences uniquement aux entreprises enregistrées en Hongrie ; participation hongroise de 25 % des droits de vote plus un dans les investissements ; enfin, régime de concurrence limitée dans les services de radiotéléphonie mobile et les systèmes de téléappel national. La Hongrie a indiqué que les droits exclusifs accordés aux trois fournisseurs actuels de services de radiotéléphonie mobile viendront à expiration en 2004.

Par conséquent, les droits d'exclusivité prévus par les accords de concession empêchent actuellement l'accès à quelque 80 % du marché hongrois des télécommunications. Le marché n'est ouvert que pour des services comme la transmission par satellite, les services publics de transmission de données par commutation, la revente des lignes louées, les services à valeur ajoutée et l'exploitation de réseaux en circuit fermé. Toutefois, la présence de plusieurs opérateurs, dont des opérateurs étrangers, dans les divers segments du marché laisse présager une augmentation de la concurrence après l'expiration des droits d'exclusivité. De manière générale, les appels d'offres concernant les accords de concession semblent se

© OCDE 2000. Tous droits réservés

dérouler de manière concurrentielle pour les opérateurs étrangers, bien qu'il y ait eu dans certains cas imposition d'une participation hongroise d'au moins 25 % des droits de vote plus un, y compris par des municipalités.

3.2. Équipement de télécommunications

La Hongrie produit depuis très longtemps du matériel de télécommunications. Avant la Deuxième guerre mondiale, ses activités de R-D dans le secteur du matériel de télécommunications avaient débouché sur des applications fondamentales, qui ont ensuite été utilisées dans le monde entier, notamment en ce qui concerne les techniques radar, la téléphonie et l'invention de l'hologramme. Le pays a perdu sa place de chef de file dans ce secteur durant la période de l'économie planifiée et, à la fin des années 80, sa production était tombée à un niveau inférieur à celui d'avant la guerre, tant sur le plan technique que sur le plan de la qualité. Durant la même période, le volume de production avait augmenté car, sous le régime de planification centralisée du CAEM, la Hongrie était devenue le principal fournisseur de matériel de télécommunications des pays socialistes. En 1992, avec l'effondrement du CAEM et la diminution de la demande nationale au début du processus de réforme, la production avait diminué de moitié par rapport à 1989. L'arrivée de l'investissement direct étranger, la restructuration des entreprises et le rétablissement graduel de la demande nationale ont contribué à une reprise progressive dans ce secteur. Les sociétés Ericsson, Siemens, Samsung, Philips, Matsushita, IBM, Sony, TDK et Nokia entre autres ont acheté des parts d'entreprises existantes ou investi dans des installations nouvelles. En 1997, ce secteur comptait pour près de 5 % de la production industrielle totale, pour plus de 8 % des exportations de produits manufacturés et pour 3.6 % des emplois du secteur industriel. La même année, le secteur de l'équipement de télécommunications a été le secteur manufacturier hongrois qui a connu la plus forte croissance en termes de production, d'exportations et d'emplois.

Les droits consolidés sont relativement élevés pour ce groupe de produits, s'échelonnant de 10 à 32.5 %. Pour certains produits (comme les récepteurs de radio), les droits ne sont pas consolidés. Cependant, si les droits NPF appliqués (données de 1996) sont considérablement plus faibles que les droits consolidés, ils demeurent élevés, se situant entre 6 et 15 %. Compte tenu de l'imposition de droits relativement élevés et de l'absence de droits sur les échanges entre la Hongrie et l'Union européenne, le détournement des courants d'échanges pourrait avoir un effet perceptible sur les échanges de la Hongrie avec des pays tiers dans ce secteur. Cependant, étant donné qu'une proportion considérable de ces produits va dans des zones franches pour y subir une transformation supplémentaire et n'est donc pas assujettie à des droits de douane, il ne faut pas surestimer l'importance de ce problème.

En Hongrie, les réglementations techniques concernant l'équipement de télécommunications sont établies par décret ministériel. La Hongrie est membre de l'Institut européen des normes de télécommunication (ETSI) et, de manière générale, elle adopte les normes européennes de télécommunications. Selon la pratique établie au sein de l'UE, tout l'équipement relié au réseau hongrois de télécommunications doit être homologué par l'Autorité hongroise des communications (HIF). Celle-ci est chargée de certifier qu'un échantillon représentatif du produit répond aux exigences de la réglementation en vigueur. A cette fin, elle examine la documentation jointe au produit et réalise une série d'essais sur l'échantillon fourni. Selon le produit, l'homologation peut prendre de un à six mois. Cependant, si le produit est déjà homologué dans l'Union européenne, la Hongrie peut fonder son homologation sur les résultats des essais qui y ont été effectués.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

3.3. Automobiles et sous-ensembles

L'ouverture des marchés et la réglementation nationale du secteur de l'automobile suscitent des préoccupations depuis longtemps dans le monde entier. Le dynamisme traditionnel de l'activité économique mondiale dans ce secteur, les politiques interventionnistes de certains gouvernements destinées à protéger l'industrie automobile locale, les tensions commerciales liées aux questions réglementaires nationales en général, et aux normes et procédures de certification en particulier, sont autant de sujets qui ont longtemps alimenté les débats des forums bilatéraux et régionaux sur les échanges. Cela tient au fait que l'automobile reste l'un des produits les plus réglementés au monde, principalement pour des questions de sécurité, d'économies d'énergie et d'environnement. Les approches divergentes adoptées par les différents pays en vue d'atteindre des objectifs nationaux légitimes dans ces domaines clés de la réglementation continueront probablement d'être une source importante de tensions commerciales, avec l'augmentation constante de la demande mondiale d'automobiles.

Avant 1990, le secteur de l'automobile était presque inexistant en Hongrie, et se limitait à la fabrication de certaines pièces de rechange et sous-ensembles destinés à l'Union soviétique et à la Pologne. Après 1992, avec l'investissement direct étranger, le secteur de l'automobile s'est rapidement développé pour devenir l'une des industries hongroises affichant la plus forte croissance. A l'heure actuelle, ce secteur est dominé partiellement ou totalement par des entreprises sous contrôle étranger. La firme japonaise Suzuki a été la première entreprise étrangère à établir une usine de montage en Hongrie, et elle a été suivie par General Motors/Opel et par Audi en 1998. Opel a mis fin à ses activités de montage d'automobiles à la fin de 1998 pour se concentrer sur la fabrication de boîtes de vitesse dans une nouvelle usine en cours de construction.

Le secteur de la fabrication de pièces détachées et de sous-ensembles a été repris et développé par un certain nombre de co-entreprises ou d'entreprises sous contrôle étranger comme Opel, Ford, Audi, Denso et Knorr Bremse. Par suite de cette expansion, la Hongrie est devenue le premier fabricant de moteurs de la région. Bien que les fabricants de pièces détachées et de sous-ensembles alimentent partiellement le marché intérieur du montage, leurs exportations ont connu une hausse plus importante encore que leurs ventes nationales et elles représentent aujourd'hui les quatre cinquièmes de leur production. A la fin de 1997, la production de véhicules et de sous-ensembles représentait 10 % de la production manufacturière hongroise, 6 % des exportations totales et 40 % de la croissance des exportations de produits manufacturés. Près des deux tiers des exportations d'automobiles et de sous-ensembles sont destinés à l'UE.

Si l'industrie automobile était pratiquement inexistante en Hongrie durant la période de planification centralisée, ce pays était en revanche le plus important fabricant d'autocars de la région du CAEM, fournissant des autocars à tous les autres pays membres. La production d'autocars a considérablement diminué (passant de 14 000 unités dans les années de pointe à 800 unités en 1996 et à 2 000 unités en 1997), mais Ikarus, le fabricant hongrois d'autocars, est toujours un grand exportateur, particulièrement vers les marchés de la Russie et d'autres économies en transition. Les exportations sont possibles grâce aux crédits privilégiés accordés par la banque d'État EXIMBank et aux garanties de crédit à l'exportation accordées par la MEHIB (société hongroise d'assurance des crédits à l'exportation). Par ailleurs, la Hongrie avait adopté en 1997 des dispositions destinées à favoriser les ventes intérieures d'autocars en accordant aux entreprises de transport du pays des subventions de 1.5 milliard de forints en vue de l'achat de nouveaux autocars. La disparition graduelle de ce type d'aide et le marché restreint des économies en transition ont eu des répercussions considérables pour ce fabricant. Aujourd'hui, ses propriétaires hongrois et russes recherchent un investisseur étranger (de l'UE) pour restructurer le capital de l'entreprise et lui ouvrir de nouveaux marchés.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Au cours de la période qui a précédé la transition, la Hongrie fournissait également des camions aux pays du CAEM. La restructuration réussie du fabricant Raba a placé celui-ci au cinquième rang mondial des fabricants d'essieux de véhicules lourds, et l'entreprise produit aujourd'hui des essieux, des composants et des équipements lourds pour camions et autocars. L'entreprise a réussi à pénétrer sur certains nouveaux marchés d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord, principalement aux États-Unis.

3.3.1. Investissement direct étranger et secteur de l'automobile

L'investissement étranger dans le secteur de l'automobile était dirigé soit vers des entreprises hongroises de fabrication de sous-ensembles (achats effectués dans le cadre de privatisations ou co-entreprises), soit vers des installations de production entièrement nouvelles. Au début, les nouvelles installations se consacraient exclusivement au montage, comptant principalement sur l'approvisionnement étranger et s'établissant par conséquent dans les zones franches. Graduellement, les constructeurs d'automobiles ont incité leurs fournisseurs habituels à les suivre en Hongrie, ce qui a entraîné d'autres investissements et a contribué au développement de ce secteur. Tous ces investisseurs ont bénéficié de mesures d'incitation substantielles de la part de l'État et des autorités locales.

La part de la valeur ajoutée nationale est limitée dans la plupart des usines, ce qui incite l'État à créer un réseau de fournisseurs hongrois pour ces entreprises[40]. Ainsi, dans les cas des investissements d'Opel et de Ford, la part des fournisseurs locaux est d'environ 8 %, alors que pour Audi, elle reste inférieure à 1 %. Dans le cas de Suzuki, en revanche, la part des fournisseurs locaux dépasse 30 %[41]. Cela est dû au fait que l'entreprise est tenue de respecter certaines règles de contenu local[42] pour pouvoir bénéficier de tarifs douaniers réduits lorsqu'elle exporte vers l'Union européenne. En effet, la proximité géographique de l'UE et la facilité d'accès au marché de l'automobile de l'UE offerte par l'accord européen ont joué un rôle considérable dans l'arrivée d'investisseurs n'appartenant pas à l'UE. D'autres entreprises établies dans l'UE ont surtout recours à leurs fournisseurs habituels, souvent parce qu'elles doutent de la capacité des entreprises hongroises de répondre à leurs exigences de qualité et de respecter leurs délais. Cependant, la part de la Hongrie augmente progressivement. En 1998, 21 % de l'approvisionnement total des fabricants d'automobiles et de pièces détachées établis dans des zones franches provenait d'entreprises hongroises, contre 15 % en 1997.

La main-d'œuvre compétente et relativement peu coûteuse a aussi favorisé l'entrée de capitaux étrangers dans le secteur automobile de la Hongrie. De fait, le salaire horaire dans ce secteur s'élevait en 1996 à 3.07 dollars en Hongrie, contre 5.86 dollars en Turquie, 26.38 dollars en Autriche et 29.69 dollars en Allemagne. S'ajoutant au programme spécial d'incitation à la R-D mis en place par l'État, le facteur main-d'œuvre a incité des entreprises étrangères, notamment Audi et Knorr Bremse, à délocaliser leurs activités de R-D en Hongrie. Audi a mis sur pied trois unités de R-D en Hongrie, et Knorr Bremse y a établi un centre de R-D qui réalise des travaux de recherche en collaboration avec ses autres filiales européennes de R-D.

Un autre important moteur de l'investissement direct étranger dans ce secteur a été l'existence d'un marché protégé pour les véhicules de tourisme, dû à des droits de douane élevés, des contingents et des interdictions d'importation, ainsi qu'à la lourdeur des réglementations techniques (voir plus loin). En 1998, la Hongrie se situait au quatrième rang des marchés de la région pour ce qui est des ventes d'automobiles neuves (127 000 véhicules). Cependant, les deux plus importants constructeurs automobiles de la Hongrie (Opel et Suzuki) ne sont ni l'un ni l'autre en position dominante sur le marché.

Au début de la période de transition, le nombre d'immatriculations de véhicules de fabrication hongroise était relativement faible (166 véhicules par millier d'habitants). Auparavant, seuls des véhicules produits dans les pays du CAEM étaient disponibles et la pénurie donnait lieu à de longues listes d'attente

© OCDE 2000. Tous droits réservés

pour l'achat de véhicules neufs, de même qu'à des prix extrêmement élevés sur le marché des véhicules d'occasion. Avec la levée des principales restrictions, on a observé une nette augmentation des importations de véhicules d'occasion en provenance d'Europe occidentale. Le nombre de propriétaires de véhicules est passé à 221 par millier d'habitants en 1998. L'âge moyen des véhicules a diminué progressivement (11.77 ans en 1998), et la proportion de véhicules munis d'un pot catalytique a augmenté (près d'un quart en 1998). Cependant, le parc automobile est toujours constitué en bonne partie de vieux véhicules produits dans les pays du CAEM, qui sont techniquement dépassés et très polluants. Le parc total de véhicules (y compris les automobiles, les autocars, les camions et les motocyclettes) dépassait 4 millions d'unités à la fin de 1998.

A l'heure actuelle, il existe environ 10 000 vendeurs de véhicules automobiles en Hongrie (chiffre à comparer à environ 100 000 dans l'UE), plus d'un tiers d'entre eux étant associés avec des concessionnaires des constructeurs. Chacun vend en moyenne 42 véhicules neufs par an, contre 266 dans l'UE. Après l'adhésion de la Hongrie à l'UE, il est probable qu'un mouvement de concentration va se produire. L'Association des importateurs de véhicules regroupe les principaux importateurs et constructeurs de la Hongrie, à l'exception de Suzuki Hongrie. Ils sont consultés au sujet de la répartition des contingents et des questions de licences, et ils sont invités à prendre part aux débats sur des sujets connexes qui se déroulent à la Commission économique du Parlement. En revanche, ils ne participent que de manière sporadique aux consultations portant sur d'autres questions.

3.3.2. Tarifs douaniers, mesures non tarifaires aux frontières et taxes

Les automobiles font l'objet de droits de douane élevés et de mesures non tarifaires à leur entrée sur le marché hongrois. Les tarifs applicables à ce groupe de produits ne sont pas consolidés dans la liste de la Hongrie à l'OMC. Les taux NPF sont élevés (43 %) pour les grosses cylindrées, mais ce segment du marché ne représente que 5 % des ventes totales, et le secteur de l'équipement de transport est l'un des secteurs les plus protégés par les tarifs douaniers. Les obstacles à l'importation de camions, d'autocars et de petits véhicules de tourisme sont plus modérés. Bien que les tarifs soient consolidés à un taux maximal relativement élevé de 25 %, les tarifs NPF sont modérés, se situant autour de 10 %. Des tarifs encore plus faibles (de l'ordre de 6 à 10 %) sont appliqués aux pièces détachées et aux sous-ensembles. Ces produits ne sont soumis à aucun contingent.

Des tarifs préférentiels visent plus des quatre cinquièmes des importations de véhicules de la Hongrie ; en conséquence, les obstacles tarifaires aux importations sont beaucoup plus faibles pour les pays concernés. Ainsi, dans le cadre de l'accord européen, les tarifs applicables aux automobiles sont fixés en pourcentage (décroissant) du taux NPF, qui devrait être nul en 2001. La même année, les droits de douane seront supprimés pour les automobiles en provenance des pays du CAEM. Les tarifs NPF sur les automobiles diminueront considérablement avec l'adhésion à l'UE et les tarifs applicables aux véhicules de tourisme seront consolidés par suite de l'adoption de la politique commerciale commune.

Depuis 1998, les importateurs n'ont besoin d'aucune licence pour importer des automobiles dont la cylindrée est supérieure à 1 500 cc. En revanche, les importations d'automobiles neuves ou d'occasion d'une cylindrée égale ou inférieure à 1 500 cc sont soumises à un contingent global. Les contingents sont exprimés en termes quantitatifs et des sous-contingents sont réservés aux partenaires commerciaux privilégiés. Ils augmentent de 7 % chaque année. Les contingents s'appliquent également aux marchandises produites dans des zones franches. La Hongrie prévoit supprimer le système de contingent global d'ici à 2001.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Les contingents sont fixés deux fois l'an par le ministère de l'Économie et sont publiés dans le *Magyar Közlöny*. Le contrôle des importations, y compris celui des contingents, est effectué par les autorités douanières. Les nouveaux importateurs sont traités différemment des importateurs traditionnels, et le processus d'attribution favorise les importateurs traditionnels. Ces derniers sont automatiquement autorisés à importer un nombre d'automobile égal à celui qu'ils ont importé au cours des six derniers mois, alors que les nouveaux sont autorisés à importer 33 automobiles au cours de leur premier semestre d'activité. Ainsi, au semestre suivant, ils ne pourront encore importer que 33 automobiles, sauf s'ils exercent un recours et demandent la permission d'en importer un plus grand nombre. Les recours sont relativement rares. Certains éléments donnent à penser qu'il existe un marché secondaire sur lequel les licences d'importation sous contingent se négocieraient avec une marge de 5 à 10 %.

La TVA générale de 25 %, qui s'applique également aux automobiles, aux camions et aux sous-ensembles, est calculée sur le prix d'importation, droits d'accises et de douane inclus. Bien que les véhicules commerciaux légers (moins de 3.5 tonnes) soient assujettis à des droits beaucoup plus faibles et qu'ils puissent donner lieu à un remboursement de la TVA, la distinction entre ce groupe de produits et les voitures particulières demeure ambiguë. La Hongrie applique un droit d'accises sur l'achat de véhicules de tourisme neufs ou ayant moins de 4 ans qui sont importés par des particuliers ou par des revendeurs. Ce droit doit être acquitté à la frontière, où il est perçu par les services douaniers. Son taux varie de 10 à 32 %, selon la cylindrée et selon que le véhicule est muni ou non d'un pot catalytique. Comme la cylindrée des véhicules fabriqués en Hongrie est plus faible que celle des véhicules importés, le droit d'accises a une incidence plus grande sur les véhicules importés. Globalement, les taxes que la Hongrie impose sur les véhicules neufs se situent entre les deux extrêmes de l'UE (Allemagne, 15 % et Danemark, 200 %).

L'importation d'automobiles d'occasion de plus de 4 ans est interdite. La principale justification en est que l'âge moyen du parc automobile était encore de 11.8 ans à la fin de 1998 et que 60 % des automobiles ont plus de 10 ans. Toutefois, cette interdiction empêche les propriétaires de très vieux véhicules de les remplacer s'ils n'ont pas les moyens d'acquérir un véhicule neuf. En fait, il semble que la balance des paiements explique dans une large mesure le maintien de cette interdiction et du système de contingents. Face aux plaintes suscitées par cette mesure, le gouvernement hongrois a supprimé l'interdiction d'importation à compter de janvier 2000. L'objectif environnemental consistant à exclure les véhicules dangereux et polluants du parc automobile hongrois sera poursuivi par l'imposition de mesures de contrôle très strictes sur les performances en matière de circulation et d'environnement. Plus de 100 000 automobiles d'occasion étaient importées chaque année avant que le gouvernement ne resserre la réglementation en 1995. En 1998, l'importation de voitures particulières a représenté un tiers de la croissance des importations de produits de consommation. En 1998, des licences d'importation ont été attribuées pour un maximum de 68 000 automobiles neuves et 63 000 automobiles d'occasion. Cependant, ces contingents n'ont pas été pleinement utilisés. En 1999, les contingents d'automobiles neuves semblent être légèrement inférieurs à la demande du marché. Les importateurs espèrent qu'une partie du contingent d'automobiles d'occasion sera attribuée aux automobiles neuves.

3.3.3. Réglementations techniques

Les réglementations concernant la sécurité et l'environnement et d'autres réglementations visant le secteur de l'automobile sont en grande partie formulées en fonction des préparatifs d'adhésion à l'UE. La Hongrie est partie contractante de l'accord de 1958 de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU et elle est signataire de 75 des 99 réglementations de cette Commission. Elle a adopté la directive-cadre de l'UE (directive 70/156/CEE), qui établissait l'équivalence de plusieurs réglementations de la Commission économique pour l'Europe et des directives techniques pertinentes de l'UE. La Hongrie a aussi adopté les 54 directives techniques de l'UE sur les véhicules à moteur traitant des mesures de sécurité passives et actives et de la protection de l'environnement, qui étaient surtout axées sur les gaz

© OCDE 2000. Tous droits réservés

d'échappement des véhicules. Les automobiles et les camions non conformes aux exigences techniques de l'UE ne peuvent être vendus en Hongrie. Cependant, la Hongrie n'a pas encore adopté le régime européen d'homologation des véhicules à moteur qui permet de certifier que ces exigences sont respectées. L'importation d'automobiles neuves est assujettie à un ensemble de réglementations techniques lourdes qui s'accompagnent de procédures longues et coûteuses. Par exemple, les certificats d'homologation et les certificats de qualité de l'usine ne sont pas jugés suffisants, et chaque automobile importée doit faire l'objet d'une inspection individuelle. Le gouvernement hongrois estime que les réglementations de l'UE en matière d'homologation seront adoptées d'ici l'adhésion.

Les autorités hongroises ont progressivement resserré les réglementations sur le bruit et les gaz d'échappement. Depuis janvier 1998, les véhicules commerciaux importés doivent satisfaire aux normes EURO 2 de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU sur les gaz d'échappement et la réduction du bruit. Toutes les automobiles doivent faire l'objet d'un contrôle annuel visant à assurer le respect des normes de sécurité et de protection de l'environnement. Cependant, les exigences sont moins strictes en ce qui concerne les certificats de conformité des véhicules anciens, qui prolongent d'un an leur durée d'utilisation. L'imposition de mesures de contrôle plus rigoureuses du respect des normes de sécurité et d'environnement en lieu et place de l'interdiction d'importation de véhicules d'occasion devrait permettre d'améliorer la situation.

En conclusion, le régime libéral d'investissement qui prévaut dans le secteur de l'automobile en Hongrie ne s'accompagne pas d'une libéralisation correspondante des échanges. La combinaison de tarifs douaniers élevés, de restrictions à l'importation et d'obstacles techniques a eu pour effet de réduire les importations d'automobiles au profit de l'industrie hongroise naissante et des constructeurs automobiles déjà établis en Hongrie. L'adhésion à l'UE améliorera considérablement la situation grâce à l'application par la Hongrie des tarifs consolidés de l'UE sur les automobiles, dans le cadre de la politique commerciale commune et de l'adoption du régime européen d'homologation des véhicules à moteur.

3.4. Électricité

Le secteur de l'électricité a été soumis au processus général de libéralisation qui a eu lieu en Hongrie au cours des dix dernières années. Au début de la décennie, ce secteur était un monopole contrôlé par le groupe public MVM Rt. Il était inefficace, les infrastructures étaient vétustes, les émissions des anciennes centrales au charbon polluaient l'environnement et les tarifs étaient inadéquats. La Hongrie importait une grande partie de son électricité, jusqu'à un tiers de sa consommation, surtout d'Ukraine. En 1994, le Parlement hongrois a adopté une nouvelle loi autorisant la restructuration et la privatisation de ce secteur. La loi a confié au Bureau de l'énergie de la Hongrie, agence relevant aujourd'hui du ministère de l'Économie, la responsabilité d'émettre des licences d'exploitation, de proposer des changements de tarif et de protéger les consommateurs. Les nouvelles dispositions à l'étude visent à rapprocher la législation hongroise de la directive de l'UE sur l'électricité[43] dans la perspective de l'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne.

La présence étrangère a fortement augmenté depuis la privatisation du secteur de l'électricité. A la suite de la réorganisation de ce secteur en entreprises distinctes de production, de transport et de distribution, la privatisation a commencé avec la cession des parts des entreprises d'État et le lancement d'appels d'offres pour la création de nouvelles capacités. Comme elle l'a fait dans les autres secteurs de l'économie, l'administration hongroise a procédé à la privatisation directe des entreprises d'État dans le but d'attirer des investisseurs étrangers et de contribuer ainsi à réduire la dette extérieure du pays et de disposer des moyens techniques, financiers et de gestion nécessaires à la modernisation de ce secteur. Des parts majoritaires dans les six entreprises régionales de distribution ont été vendues à des entreprises d'électricité allemandes et françaises en 1995. Six entreprises de production ont été vendues

© OCDE 2000. Tous droits réservés

(principalement à des intérêts américains, belges et allemands) en deux vagues de privatisation qui ont eu lieu en 1995 et en 1997. Par la suite, des appels d'offres ont été lancés pour l'établissement de nouvelles capacités. À l'heure actuelle, 30 % des entreprises de production et 70 % des entreprises de distribution appartiennent à des entreprises sous contrôle étranger (voir les tableaux du rapport de référence au chapitre 5).

Malgré la libéralisation considérable de ce secteur depuis la phase qui a précédé la transition, l'État continue d'y jouer un rôle important. Les établissements publics (État, municipalités et société d'État MVM) détiennent des parts dans les entreprises de production et de distribution d'électricité (en particulier, la centrale nucléaire Paks appartient en totalité à MVM). L'État hongrois conserve une action spécifique dans les entreprises privatisées, ce qui lui permet de contrôler les fusions et acquisitions éventuelles dans ce secteur. MVM est responsable du transport de l'électricité, y compris des interconnections internationales. De plus, MVM est l'acheteur unique, puisque les producteurs ne peuvent vendre directement aux sociétés de distribution, mais sont tenus de passer par MVM, et que seule MVM peut importer et exporter de l'électricité. MVM peut également limiter l'arrivée de nouveaux producteurs sur le marché. Les tarifs sont toujours contrôlés par l'État. Le Bureau de l'énergie présente des propositions sur la base de la législation en vigueur, mais la décision finale relève du ministère de l'Économie.

Comme dans d'autres secteurs, il s'est produit au cours des dix dernières années un changement radical dans le profil des échanges. Au début des années 90, les importations en provenance d'Ukraine se sont effondrées sous l'effet combiné de la chute de la demande intérieure et des pénuries sévissant en Ukraine. Le réseau de transport national, qui était interconnecté avec ceux des pays de l'est, est aujourd'hui interconnecté avec les réseaux occidentaux de transport international de l'électricité. Comme les échanges entre systèmes asynchrones[44] sont très coûteux, la Hongrie n'importe plus de quantités importantes d'électricité d'Ukraine. Pour le moment, les interconnexions avec les pays voisins sont encore peu développées, ce qui limite la capacité de la Hongrie de vendre de l'électricité sur le marché occidental. Les importations, qui proviennent principalement de Slovaquie, représentent actuellement environ 1.6 % de la consommation brute totale.

Dans la nouvelle structure décentralisée, toute entreprise, quel que soit son pays d'origine, peut présenter un projet d'installation de production. La vente de l'électricité à MVM s'effectue sur la base de contrats à long terme conclus à l'issue d'appels d'offres ouverts aux entreprises étrangères. Le caractère non discriminatoire des appels d'offres laisse peu de doutes, car l'administration hongroise a clairement cherché à attirer des investisseurs étrangers tout au long du processus de restructuration. Cependant, la décision d'accroître les capacités revient à MVM, qui détient des intérêts majoritaires dans les entreprises de production actuelles, et non à un organisme de régulation indépendant. En outre, la gestion discrétionnaire de la réglementation des prix a soulevé une certaine controverse, comme en témoigne le fait qu'au cours du premier semestre de 1999, le ministère de l'Économie a refusé d'approuver les augmentations proposées par le Bureau de l'énergie. La controverse porte sur l'environnement réglementaire général dans ce secteur et sur la capacité du pays d'attirer des investisseurs étrangers par une réglementation transparente et prévisible.

Il reste à voir si les prochaines étapes de la libéralisation contribueront à l'ouverture du secteur de l'électricité de la Hongrie et si elles accroîtront la concurrence. Les conditions établies dans la directive de l'UE sur l'électricité, en ce qui concerne notamment les procédures de soumission, renforceront probablement l'application des principes de transparence et de non-discrimination dans les procédures réglementaires. En accordant un accès limité aux pays tiers, la directive de l'UE offre également une bonne occasion de développer la concurrence. La nouvelle législation devrait permettre aux gros utilisateurs et aux entreprises de distribution de traiter avec les producteurs offrant les meilleurs prix. Cependant, MVM continuera de jouer un rôle crucial sur le marché, et la possibilité d'acheter directement de l'étranger

© OCDE 2000. Tous droits réservés

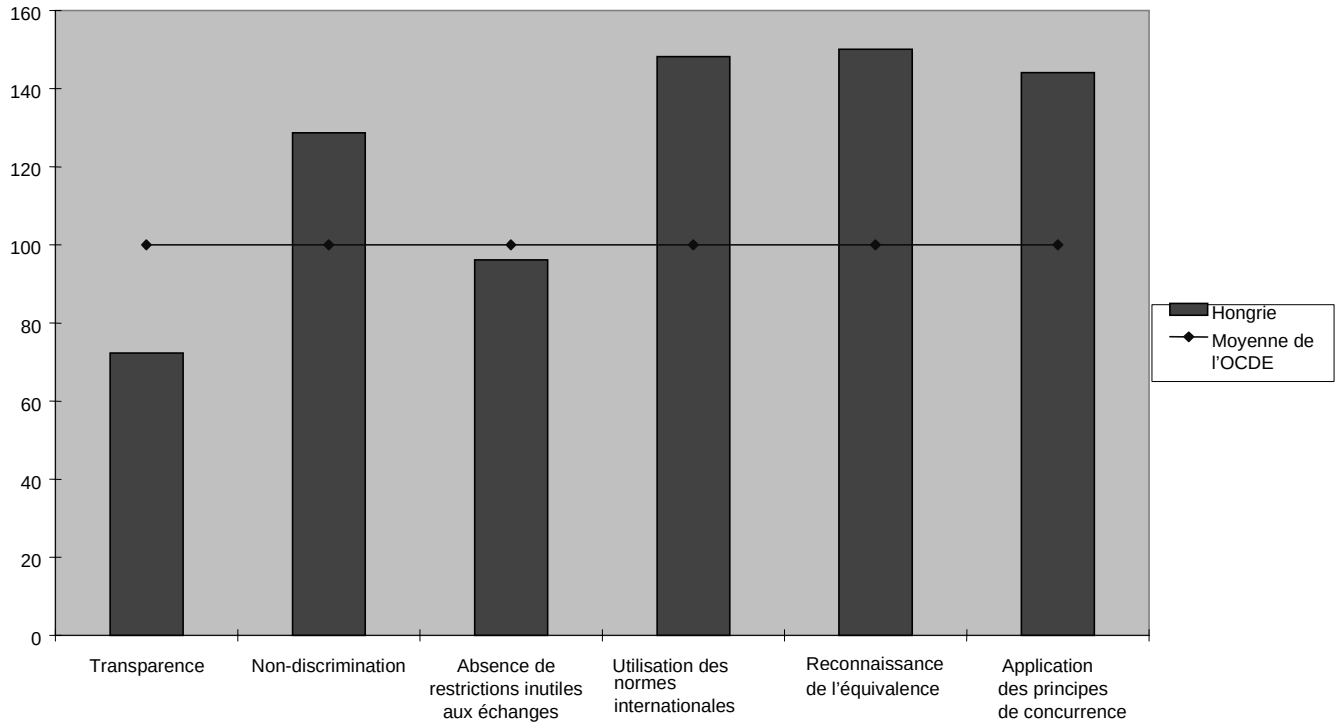
pourrait rester limitée. En outre, tant que MVM continuera d'exercer un contrôle sur l'exploitation et l'expansion des interconnexions internationales, il est relativement peu probable que les importations deviennent une menace crédible incitant à accroître l'efficience sur le marché intérieur.

4. CONCLUSIONS ET ORIENTATIONS POSSIBLES EN MATIÈRE DE RÉFORME

4.1. Évaluation générale des atouts et des faiblesses de la situation actuelle

Au cours des dix dernières années, la Hongrie a accompli des progrès remarquables en matière d'ouverture du marché grâce à la réforme réglementaire. Aujourd'hui, ses procédures réglementaires se comparent avantageusement aux normes de l'OCDE. Une analyse des indicateurs de l'OCDE sur l'ouverture des marchés qui a été effectuée dans le cadre du projet de l'OCDE sur la réforme réglementaire révèle que la Hongrie dépasse la moyenne de l'OCDE, sauf en ce qui concerne deux des principes pour une réglementation efficiente (voir le graphique 6 ci-dessous). Les indicateurs de l'OCDE sont fondés sur l'auto-évaluation par les pays Membres de l'application des principes pour une réglementation efficiente. Cependant, les données concernant la Hongrie corroborent dans une large mesure les résultats obtenus par le Secrétariat dans le cadre des examens par pays. Il est à noter que les indicateurs de la réforme réglementaire ont naturellement un biais en faveur de l'évaluation dynamique, ce qui donne évidemment plus de poids aux améliorations relatives qu'à la qualité de la réglementation en termes absolus.

Graphique 6. **Indice du caractère favorable aux échanges de la Hongrie par principe**



Source : OCDE (1998), Réponses au Questionnaire de l'OCDE relatif aux indicateurs de la réforme de la réglementation.

Les six principes pour une réglementation efficiente qui sont étudiés dans le présent rapport ne sont pas tous expressément codifiés au même degré dans les procédures de contrôle administratives et réglementaires. Bien que la non-discrimination, l'harmonisation et la reconnaissance de l'équivalence ou

© OCDE 2000. Tous droits réservés

l'application des principes de concurrence occupent une place centrale dans la réglementation depuis la transition en Hongrie, la transparence et l'absence de restrictions inutiles aux échanges n'ont pas formellement été transposées dans la réglementation nationale. Cependant, les informations dont on dispose donnent à penser que ces deux principes sont de plus en plus appliqués dans la pratique. La plus forte incitation à entreprendre des réformes pro-concurrentielles et à simplifier la réglementation a été la décision de la Hongrie d'adhérer à l'Union européenne, ce qui peut expliquer en partie les efforts déployés dans ces domaines, qui étaient essentiels dans l'optique de l'intégration au Marché unique. La réalisation de cet objectif devrait permettre à la Hongrie de réorienter ses efforts vers des domaines où les progrès ont été moins sensibles.

L'ouverture du marché à la concurrence internationale et son intégration à l'économie mondiale a été et demeure l'un des principaux objectifs des gouvernements successifs de la Hongrie. Du point de vue de l'ouverture du marché, cela représente le principal atout de l'environnement réglementaire de la Hongrie. Indépendamment de leur orientation politique, les gouvernements qui ont été à la tête de la Hongrie depuis 1990 étaient tous convaincus de la nécessité de mettre en œuvre des réformes destinées à accroître la concurrence et l'ouverture du marché, ainsi que de la contribution que ces réformes pouvaient apporter à une croissance économique rapide et durable. Leur volonté inébranlable de participer à l'intégration européenne doit être considérée sous cet angle. Cet objectif primordial explique pourquoi la Hongrie s'est engagée dans la voie d'une réglementation favorable aux échanges et à l'investissement, et il constitue en outre une certaine garantie contre l'adoption de mesures disparates et contre la tentation d'un retour en arrière.

Les réformes économiques ont donc régulièrement visé à créer un environnement favorable à l'activité d'entreprise. Aujourd'hui, la réglementation offre dans une large mesure aux acteurs étrangers un accès concurrentiel au marché hongrois, grâce à l'application du principe de non-discrimination et à l'absence de restrictions inutiles aux échanges. Le risque que les produits étrangers fassent l'objet d'obstacles non tarifaires sous forme de réglementations techniques divergentes ou d'une multiplication des exigences réglementaires est réduit au moyen d'un travail cohérent d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle. De surcroît, une politique de concurrence rationnelle et déterminée empêche les pratiques anticoncurrentielles privées de réduire les avantages de l'ouverture du marché. Cette évaluation globale positive est partagée par les entreprises étrangères qui exercent des activités économiques en Hongrie et qui se disent de plus en plus satisfaites de l'environnement réglementaire dans lequel elles opèrent.

Toutefois, cet environnement réglementaire est encore loin d'offrir suffisamment de mécanismes d'information, de commentaire et de dialogue. Au cours des dix dernières années, la nécessité de faire avancer rapidement la réforme a pris la priorité sur le besoin d'améliorer le dialogue avec les parties intéressées. Vu le grand nombre de réformes nécessaires à la transformation de l'économie hongroise en une économie de marché, ce choix peut s'expliquer en partie par l'importance de la tâche. Cependant, dans ce processus de transition, obtenir la pleine participation des intervenants n'est pas moins important que procéder à des réformes institutionnelles fondamentales. Une participation insuffisante des intéressés dans le processus de réforme est non seulement nuisible à la prévisibilité requise pour la planification des activités des entreprises, mais elle rend la réforme plus difficile à faire accepter au niveau national. Il faudra considérablement améliorer la transparence du processus de décision pour continuer à avancer et pour faciliter la mise en œuvre des réformes déjà engagées.

De toute façon, l'ouverture du marché de la Hongrie peut encore s'améliorer si l'on parvient à mieux faire prendre en compte les principes pour une réglementation efficiente et à assurer le respect de ces principes à tous les échelons des activités de réglementation. Plus particulièrement, la mise en œuvre quotidienne de la réglementation ne semble pas toujours concorder avec la stratégie déclarée de la Hongrie contre les restrictions aux échanges. L'établissement des structures administratives nécessaires, leur dotation en effectifs et le développement de leurs moyens opérationnels ont pris du retard par rapport au processus législatif proprement dit. La Hongrie doit porter une attention particulière à l'amélioration de

© OCDE 2000. Tous droits réservés

son infrastructure administrative et des ressources en personnel de celle-ci pour assurer une mise en œuvre efficace de sa politique. Parallèlement, il est indispensable que la culture administrative évolue dans le sens des règles du marché afin d'assurer une ouverture effective du marché.

4.2. La perspective dynamique : rythme et direction du changement

La mondialisation a influé de manière spectaculaire sur la conception de la conduite des échanges et des investissements internationaux, créant de nouvelles pressions concurrentielles en Hongrie et ailleurs. Dans le même temps, le démantèlement progressif ou l'abaissement des barrières traditionnelles aux échanges et l'importance accrue des mesures appliquées « à l'intérieur des frontières » du point de vue de l'accès effectif au marché et de la présence effective sur le marché ont exposé les régimes de réglementation nationaux à un degré de surveillance internationale sans précédent de la part des partenaires commerciaux et des investisseurs, si bien que la réglementation n'est plus, si elle l'a jamais été, une affaire purement « interne ». Les responsables des politiques concernant les échanges et les investissements internationaux ont généralement suivi l'évolution de ces deux phénomènes, même si certains aspects des questions de réglementation leur échappent encore. Pour promouvoir efficacement l'ouverture des marchés dans le cadre du processus national de réglementation, les responsables des politiques doivent surmonter l'inertie du système et encourager le développement d'une nouvelle culture en matière de réglementation. Les mesures concrètes visant à renforcer la connaissance des principes d'une réglementation efficiente et le respect effectif de ces principes et à développer la coopération internationale sur les questions de réglementation représentent des évolutions encourageantes à cet égard.

Dans le cas de la Hongrie, à la surveillance internationale du système réglementaire national s'est ajoutée l'évaluation des réglementations hongroises entreprise par la Commission européenne dans la perspective de l'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne. L'administration hongroise a aujourd'hui acquis une certaine expérience à cet égard. Le dernier rapport de la BERD[45] juge très encourageants l'engagement de la Hongrie et ses progrès en matière de réforme institutionnelle, parallèlement au processus de privatisation et de libéralisation, qui lui ont permis de maintenir une stabilité et une croissance très remarquables malgré les contraintes imposées par la mondialisation. Cependant, aussi formidables qu'aient été ses succès passés, la Hongrie a encore d'autres défis à relever et elle va devoir s'engager de manière aussi ferme dans la consolidation des progrès accomplis.

Le démantèlement rapide du système de planification centralisée et la privatisation des sociétés d'État de la Hongrie ont déjà offert des possibilités considérables aux négociants et investisseurs étrangers, mais beaucoup reste encore à faire dans certains grands secteurs comme les télécommunications et l'électricité. La décision d'ancrer la libéralisation de l'économie hongroise au projet d'intégration européenne laisse espérer un niveau d'ouverture relativement élevé à de nombreux égards. Cependant, cela représente des nouveaux défis pour la Hongrie, par exemple dans le domaine des douanes, où elle devra appliquer des contrôles sur les marchandises provenant de l'extérieur de l'UE. A l'heure actuelle, du point de vue de la réglementation, son principal objectif devrait être d'améliorer la qualité de la mise en œuvre en renforçant ses capacités judiciaires et administratives et surtout en permettant un accès plus rapide aux institutions judiciaires.

Abstraction faite des privatisations, le secteur privé a connu une croissance spectaculaire avec la création de nouvelles entreprises, petites et moyennes pour la plupart, ce qui indique qu'il n'existe aucun obstacle administratif appréciable au lancement de nouvelles activités. Les difficultés rencontrées par ces entreprises sont plutôt dues au manque de maturité de l'économie de marché, par exemple les faiblesses du système financier en ce qui concerne l'accès aux moyens de financement. La mise en place de services qui pourraient aider les entreprises à surmonter les difficultés actuelles contribuerait aussi de façon importante à assurer le bon fonctionnement de l'économie de marché.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

4.3. Avantages et coûts potentiels d'autres réformes de la réglementation

L'ouverture des marchés par la réglementation promet de faciliter la circulation des biens, des services, des investissements et des technologies entre la Hongrie et ses partenaires commerciaux. Cette expansion des échanges et de l'investissement présente des avantages importants pour les consommateurs, qui bénéficient ainsi d'un choix plus vaste et de prix plus faibles, tout en améliorant les performances des entreprises hongroises grâce à l'intensification de la concurrence et en accroissant le PIB. Ces trois effets ont été observés au cours des dix dernières années lorsque la Hongrie a ouvert son marché en réformant sa réglementation. Le PIB a augmenté de 4.6 % en 1997 et de 5 % en 1998. La hausse des prix à la consommation est tombée de 18.3 % en 1997 à 14.3 % en 1998, et la consommation privée est passée de 2 % en 1997 à 3.5 % en 1998. L'inflation est revenue de 23.6 % en 1996 à 10.3 % à la fin de 1998. En 1997, la productivité du secteur manufacturier dans son ensemble a augmenté de 14.4 % tandis que les coûts unitaires de main-d'œuvre n'augmentaient que de 6.3 %. Dans le secteur de la construction mécanique, la productivité a augmenté de près de 50 % et les coûts unitaires de main-d'œuvre ont chuté de près de 15 %.

En 1998, l'investissement direct étranger a représenté 4.6 % du PIB de la Hongrie. Les entreprises à participation étrangère établies en Hongrie ont été à l'origine d'environ 33 % du PIB, 49 % de la valeur ajoutée manufacturière et 78 % des exportations industrielles, et elles ont employé 30 % des travailleurs du secteur privé. Les changements survenus dans la composition des échanges de marchandises avec l'étranger fournissent aussi des indications intéressantes sur la compétitivité relative des divers secteurs. Les exportations se sont diversifiées et on constate un déplacement notable vers les produits à forte valeur ajoutée. Durant le premier trimestre de 1999, les produits manufacturés industriels ont représenté 92 % des exportations, les exportations de machines et d'outillage atteignant 57 % du total. Quant à la croissance des exportations, elle a été de55 % pour les véhicules à moteurs et de 42 % pour la bureautique et l'informatique. La part des produits nécessitant une nombreuse main-d'œuvre non spécialisée a chuté, tout comme la part des produits nuisibles à l'environnement.

Encadré 5. **La stratégie des investisseurs étrangers : le cas de Nokia**

En 1995, la société Nokia s'est établie en Hongrie en rachetant au groupe italien Hantarex une entreprise de montage de moniteurs d'ordinateur en faillite. Cette acquisition s'inscrivait dans la stratégie de l'entreprise finlandaise consistant à transférer les activités de main-d'œuvre dans des pays où les coûts de main-d'œuvre étaient moins élevés. Tous les moniteurs d'ordinateur de Nokia sont aujourd'hui montés dans son usine de Pecs, et l'entreprise prévoit transférer d'autres activités de montage en Hongrie. Elle a récemment décidé d'investir dans un projet entièrement nouveau à Komárom, ville située non loin de la frontière slovaque, où aura lieu le montage de téléphones mobiles.

Nokia s'est rapidement rendu compte que les compétences de la main-d'œuvre hongroise ne se limitaient pas aux activités non spécialisées, mais qu'elles s'étendaient aussi à des activités hautement spécialisées. L'important gisement d'ingénieurs très compétents[1] et les salaires relativement faibles par rapport à ceux de leurs homologues d'Europe occidentale ont convaincu l'entreprise de développer de nouvelles activités de recherche-développement en Hongrie. Cette décision s'explique aussi par un programme d'incitation spécial mis en œuvre par l'État hongrois en vue de promouvoir les activités de recherche en Hongrie (pour plus de détails, se reporter à l'encadré 2). La firme Nokia possède aujourd'hui en Hongrie deux unités de recherche qui emploient plus de 500 personnes. Une unité se spécialise dans la R-D appliquée et l'élaboration de logiciels pour la téléphonie mobile, et l'autre se concentre sur la recherche fondamentale dans le domaine des télécommunications.

1. La Hongrie a une longue tradition de qualité en matière de formation professionnelle.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Une fois que les investissements et le développement des échanges ont fait sentir leurs effets sur l'économie, la Hongrie a régulièrement récolté les fruits des réformes qu'elle a menées pour assurer l'ouverture du marché. La poursuite de ces réformes et une plus grande prise en compte des mécanismes du marché dans le système national de réglementation lui permettront non seulement de conserver son avance parmi les économies qui ont achevé la transition, mais aussi de rattraper progressivement les économies avancées.

Tout gouvernement peut naturellement recourir à des mesures de réglementation rationnelles pour faire face aux dysfonctionnements du marché. Néanmoins, les réglementations mal conçues, excessivement restrictives ou trop lourdes pénalisent fortement les activités commerciales intérieures et extérieures et font supporter une charge excessivement élevée aux petites et moyennes entreprises. Compte tenu du pourcentage élevé de petites entreprises et de micro-entreprises qui opèrent dans le secteur privé en Hongrie, les réglementations restantes seront sans doute encore plus lourdes pour ces entreprises que pour les entreprises sous contrôle étranger, dont la taille et la robustesse sont relativement plus importantes. Il n'est ni nécessaire ni souhaitable que les réglementations favorables aux échanges et à l'investissement empêchent la Hongrie de poursuivre des objectifs légitimes. Des réglementations de qualité peuvent être neutres sur le plan des échanges ou favoriser l'ouverture du marché, et donc se traduire par des gains pour les consommateurs tout en permettant une réalisation plus efficace des objectifs nationaux dans des domaines aussi importants que l'environnement, la santé et la sécurité. En revanche, il est peu probable que cela puisse se faire si les principes d'une réglementation efficiente ne sont pas systématiquement respectés par l'ensemble de l'administration.

4.4. Options stratégiques à envisager

Les recommandations suivantes sont fondées sur l'évaluation présentée ci-dessus et sur les recommandations stratégiques exposées dans le Rapport sur la réforme réglementaire présenté en 1997 aux ministres des pays de l'OCDE. Vu le consensus international qui existe sur les bonnes pratiques en matière de réglementation et vu les expériences concrètes des pays de l'OCDE, il est probable que ces recommandations aideront les autorités réglementaires de la Hongrie à contribuer à l'ouverture du marché.

Améliorer la transparence de la réglementation proposée et mieux permettre aux parties intéressées de participer au processus de prise de décision

- Les parties intéressées devraient avoir accès aux réglementations proposées à des fins d'information et pour pouvoir formuler des observations à leur sujet. Une procédure efficace de « notification et observations » accroîtrait grandement la prévisibilité du marché et faciliterait la planification stratégique au sein des entreprises. Ainsi, les autorités réglementaires recevraient de précieuses observations de la part des participants au marché, ce qui leur permettrait de mieux adapter la réglementation aux besoins du marché.

- Les consultations sur les réglementations proposées devraient avoir lieu en temps voulu pour assurer une interaction appropriée entre les parties intéressées et l'administration. Ces consultations devraient se dérouler assez tôt dans le processus de décision pour pouvoir avoir une incidence sur la réglementation proposée. Elles devraient laisser aux groupes consultés suffisamment de temps pour mener une réflexion constructive et formuler leur point de vue.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

– Les changements inutiles, fréquents et radicaux concernant les réglementations importantes, comme la réglementation fiscale, devraient être évités afin d'accroître la prévisibilité des conditions dans lesquelles opèrent les entreprises. Pour le marché, le report de la promulgation d'une loi est moins nuisible qu'une promulgation trop hâtive suivie d'un changement substantiel, et une réglementation imparfaite est préférable à des améliorations annuelles.

Veiller à ce que les soumissionnaires éventuels comprennent clairement les critères utilisés dans l'évaluation des offres concernant les marchés publics et dans la sélection des soumissionnaires

– L'administration doit veiller à ce que les règles touchant les marchés publics, notamment les critères d'évaluation, soient clairement expliquées aux entreprises ayant manifesté un intérêt et soient appliquées de manière transparente par les autorités qui lancent les appels d'offres. Cela aiderait à convaincre les soumissionnaires éventuels qui s'étaient écartés des marchés publics de l'égalité des chances entre tous les participants pour l'adjudication des marchés.

Continuer de promouvoir la non-discrimination dans le système national de réglementation et dans sa mise en application

– Aucune nouvelle incitation se traduisant par une discrimination à rebours en faveur des investisseurs étrangers ne doit être mise en place afin d'attirer des capitaux étrangers en Hongrie.

Promouvoir un système cohérent d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) pour toute la gamme des réglementations, y compris les règles administratives ; élaborer une procédure uniforme d'évaluation des effets des réglementations proposées sur les échanges et l'investissement

– Une analyse d'impact de la réglementation doit être réalisée pour toutes les réglementations nouvelles ou modifiées. Une analyse efficace par rapport à son coût doit inclure une étape initiale permettant d'identifier les réglementations qui nécessitent un examen plus poussé en fonction de critères préétablis. Cette étape aurait pour effet de libérer des ressources qui pourraient ensuite être utilisées pour effectuer une évaluation plus approfondie des réglementations à examiner. Les procédures d'AIR devraient porter de façon explicite sur les répercussions de la réglementation proposée sur les échanges et l'investissement. Les procédures d'évaluation de ces répercussions sur les échanges gagneraient aussi en efficacité du fait qu'elles faciliteraient la prise en compte du point de vue des participants au marché et qu'elles amélioreraient les procédures de consultation.

Renforcer les systèmes administratifs et judiciaires de mise en application des réglementations

– Les effectifs des services qui sont quotidiennement en contact avec les utilisateurs doivent être renforcés, tant quantitativement que qualitativement. Accroître les effectifs de certains services sans développer encore le secteur public pourra exiger une réévaluation exhaustive de la répartition des ressources humaines dans l'ensemble de l'administration. Une formation adéquate, notamment dans le cadre des programmes de formation et d'échanges entre fonctionnaires européens, devrait jouer un rôle déterminant dans l'amélioration de la qualité. Une attention particulière devrait être accordée à une formation complémentaire pour le personnel des services judiciaires, afin qu'il se familiarise avec de nouveaux sujets comme le droit de la concurrence, la protection de la propriété intellectuelle et les recours administratifs.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

Accroître la transparence des procédures douanières et les faire appliquer uniformément

– Il faudrait s'efforcer d'offrir aux agents des douanes la formation voulue sur les contrôles douaniers modernes et de leur fournir des installations permettant l'échange électronique d'informations douanières.

Maintenir l'élan dans le domaine de la normalisation

– La Hongrie s'appuie de plus en plus sur des mesures harmonisées à l'échelle internationale et devrait persévérer dans cette voie. Une ferme détermination à établir un système de normalisation fiable et efficace non seulement accroît les possibilités de marchés pour les entreprises hongroises, mais favorise aussi la consolidation de marchés mondiaux efficaces et transparents tant pour les industriels que pour les consommateurs.

Simplifier les procédures et les institutions d'évaluation de la conformité

– Les interventions des administrations publiques dans le domaine de la reconnaissance des équivalences auront peu d'effets si les participants au marché n'ont pas confiance dans le système d'évaluation de la conformité de la Hongrie. Il faut donc accroître la fiabilité des procédures et des institutions d'évaluation de la conformité. Le MSZT, qui est devenu un intervenant fiable dans le domaine de la certification et du contrôle de la qualité à l'échelle internationale, pourrait servir de modèle pour la mise en place des institutions nécessaires.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

NOTES

1. Récemment, il y a eu des cas isolés de nationalisation. En 1998, aucun investisseur ne s'intéressant à la Postabank, alors en difficulté, l'État hongrois a procédé à diverses opérations de recapitalisation et a finalement nationalisé la banque.

2. Cependant, grâce à son action spécifique, l'État hongrois est en mesure d'influer sur les décisions stratégiques, notamment en matière de fusions et d'acquisitions, des entreprises privatisées, non seulement dans les secteurs des banques, des télécommunications et de l'énergie, mais aussi dans le secteur manufacturier et le secteur de la transformation des aliments. L'État hongrois est également propriétaire d'entreprises de radiodiffusion et de télédiffusion et de segments importants du secteur des transports.

3. Csáki, Gy (1998), *Foreign direct investment in Hungary*, in *Foreign Direct Investment in the CEFTA countries. Economic Trends and Research Summaries*, No. 1, GKI Gazdaságkutató Rt. Budapest.

4. Le contrôle des prix a considérablement diminué au cours de la dernière décennie ; cependant, l'État exerce encore un certain contrôle, principalement dans le secteur de l'énergie et celui des produits pharmaceutiques.

5. L'accord liant la Hongrie et l'Association européenne de libre-échange est entré en vigueur le 1er juillet 1993. L'accord de libre-échange d'Europe centrale conclu avec la République tchèque, la Pologne et la Slovaquie est entré en vigueur le 1er janvier 1995 ; la Slovénie, la Roumanie et la Bulgarie sont membres de l'ALEEC depuis 1997, 1998 et 1999 respectivement. Les accords de libre-échange conclus avec Israël et la Turquie sont entrés en vigueur en 1998. De plus, la Hongrie a entamé des négociations en vue d'accords de libre-échange avec les trois États baltes (l'Estonie en 1996, la Lituanie et la Lettonie en 1997).

6. Dans le contexte des accords préférentiels conclus par les membres de la zone de libre-échange, les exportateurs doivent démontrer que le contenu national de leurs produits atteint un seuil préétabli pour obtenir un traitement privilégié de la part des autres partenaires. Cependant, le nouveau système facilite le respect de cette condition du fait qu'il permet de considérer les importations de la région de cumul comme du contenu national.

7. Un droit statistique de 3 % et un droit de services douaniers de 2 % s'appliquent encore aux importations en provenance des pays non membres de l'OMC.

8. Source: Banque nationale de Hongrie, dans rapport du ministère de l'Économie de la Hongrie, www.ikm.iif.hu/HunEco/fra/p1.htm.

9. Source : ministère de l'Économie, www.gm.hu/hunec/v26n4/c7.htm

10. Entretiens organisés par l'Association des entreprises internationales de Budapest (juin 1999).

11. OCDE (1999), *Étude économique de la Hongrie*, OCDE, Paris.

12. OCDE (1999), *Étude économique de la Hongrie*, OCDE, Paris.

13. L'article 61 de la Constitution hongroise stipule que « *toute personne a le droit d'obtenir ... des informations d'intérêt public » ;* la loi LXIII de 1992 sur la protection des renseignements personnels et le droit d'accès aux renseignements d'intérêt public oblige les autorités à laisser toute personne accéder à « *tout renseignement traité par une autorité dans l'exercice des fonctions de l'État, d'un gouvernement autonome local ou d'autres fonctions publiques, sauf les renseignements personnels* ». Dans une décision remontant au mois de novembre 1996 et concernant le rapport entre les fonds publics et l'entreprise privée,

© OCDE 2000. Tous droits réservés

l'Ombudsman a indiqué que « *la transparence et la contrôlabilité du processus de privatisation, qui est d'intérêt public, ont la priorité sur la protection des secrets industriels, qui appartiennent au domaine privé* ». (Décision n° 528/A/1996)

14. Même si les Règles de procédures du Gouvernement (Résolution 1088/1994(IX.20) stipulent qu'une période de consultation de 15 à 30 jours doit être prévue en temps normal et « d'au moins cinq jours dans les cas urgents », les parties consultées indiquent qu'en pratique, elles disposent généralement de cinq jours ou moins pour faire part de leur point de vue.

15. *Comité des subventions et des mesures compensatoires de l'OMC*, G/SCM/23, 30 juillet 1999.

16. Toute décision ou tout acte par lesquels une administration publique établit des droits et des obligations, vérifie des données, tient des dossiers ou effectue une supervision administrative est considéré comme un cas d'administration publique.

17. Agenda 2000, Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne.

18. Les autorités locales sont les plus importantes sources de marchés publics. En 1997, sur les 291 milliards de forints consacrés aux marchés publics, 135 milliards ont été adjugés par les municipalités, 81 milliards par les services publics, 55 milliards par les organismes à budget centralisé et 20 milliards par d'autres autorités.

19. Conseil hongrois des marchés publics, *Brief Review of the Status of Public Procurement in Hungary*, juin 1998.

20. OCDE (1996).

21. Analyse largement partagée par les membres de l'OMC et exprimée dans l'Examen des politiques commerciales de la Hongrie effectué par l'OMC en 1998.

22. Au début de 1995, le poids de la dette dans l'économie hongroise était très important. En 1994, le déficit budgétaire atteignait 8.4 % du PIB, le déficit courant s'élevait à 9 %, la dette publique brute était de l'ordre de 85 à 90 % du PIB et la dette extérieure était d'environ 46 % du PIB. Cette situation a poussé le gouvernement hongrois à mettre en place un important programme de stabilisation en mars 1995. Le programme prévoyait une diminution des dépenses publiques, des restrictions salariales, surtout dans le secteur public, une dévaluation du forint de 9 %, l'établissement d'un système de parité à crémaillère et une surtaxe temporaire de 8 % sur les importations. Ce programme a permis de rétablir l'équilibre macroéconomique. La surtaxe avait été notifiée à l'OMC, qui l'a ensuite examinée. Elle a été supprimée en juillet 1997.

23. Durant la période de transition, l'intensification de l'activité économique, de même que la promulgation de 98 nouvelles lois dans des domaines qui n'étaient pas réglementés auparavant, ont eu pour effet d'accroître la charge de travail (et l'engorgement) des tribunaux, qui est passée de 1 039 389 affaires en cours en 1991 à 1 589 089 affaires en cours en 1996. Le nombre de juges affectés aux tribunaux nationaux a augmenté lentement, passant de 2 311 en 1977 à 2 449 à la fin de 1998 ; le personnel de soutien administratif dont ils disposent est encore largement insuffisant.

24. Dans le commentaire de la Convention révisée de Kyoto (Convention internationale sur la simplification et l'harmonisation des procédures douanières), il est précisé que la définition de « procédures douanières » inclut toutes les règles visant le traitement douanier spécifique qui s'applique aux marchandises. Ces règles concernant le lieu d'entrée des moyens de transport, les procédures de recours, l'utilisation des technologies de l'information, les droits et obligations des importateurs ainsi que les formalités et procédures douanières proprement dites.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

25. La loi sur les douanes de la Hongrie comprend la loi C de 1995 sur les procédures douanières et les douanes, le décret gouvernemental 45/1996(III.25) et le décret 10/1996(III.25) du ministère des Finances.

26. Guide de réglementation des douanes de la Hongrie, ministère de l'Industrie et du Commerce.

27. *The DHL Customs Report 1999*, avril 1999. L'enquête comprenait des entretiens avec 100 représentants de multinationales occidentales établies en Europe centrale et orientale et dans la CEI. La Hongrie s'est classée au premier rang avec la République tchèque et la Pologne.

28. "Agenda 2000 : Avis de la Commission européenne sur la demande d'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne - B. Critères d'adhésion, 3.8 Politiques extérieures, Douanes", Commission européenne, http://www.meh.hu/kum/kumwebhr/DOK/WWW/b38.htm

29. Dans l'article 52(2) de la loi C de 1995 sur les procédures douanières, il est stipulé que pour les mouvements commerciaux, l'administration centrale des douanes peut autoriser la déclaration des marchandises par voie électronique. En conséquence, les conditions générales de la déclaration par voie électronique sont établies dans l'article 75 du décret gouvernemental 45/1996(III.25).

30. Conformément à la terminologie établie, dans l'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce, les caractéristiques techniques obligatoires sont désignées sous le nom de « réglementations techniques » et les caractéristiques techniques facultatives sont désignées sous le nom de « normes ».

31. Résolution 2335/1996 du gouvernement en date du 6 décembre 1996.

32. Le MSZT participe activement aux travaux de plus d'un quart des quelque 200 comités techniques de l'ISO. Il assure actuellement le secrétariat du comité ISO/TC34 sur les produits alimentaires agricoles et de son sous-comité 4 sur les céréales. A ce jour, il a contribué à l'élaboration de plus de 500 normes de l'ISO (compte tenu de la contribution de ses prédécesseurs, MSZH et MSZI, avant 1996). Le MSZT participe également aux travaux du COPOLCO, comité de l'ISO pour la politique en matière de consommation qui doit favoriser la participation des consommateurs aux travaux de normalisation.

33. Une notice d'homologation permet d'introduire une norme européenne dans sa version anglaise originale comme norme hongroise.

34. Tout produit fabriqué légalement dans un État membre doit être accepté par les autres États membres même s'il a été fabriqué conformément à des réglementations techniques qui diffèrent de celles qui ont été établies par la législation nationale, à condition qu'il satisfasse aux règles de commercialisation de l'État membre d'où il provient.

35. Bonnes pratiques de fabrication et bonnes pratiques de laboratoire.

36. La Commission internationale d'agrément des laboratoires d'essai est une initiative de coopération internationale des divers laboratoires d'agrément des laboratoires d'essais qui existent dans le monde entier ; cette initiative vise notamment à conclure des accords de reconnaissance mutuelle entre les pays membres, en vertu du Guide ISO/CEI 25 sur l'agrément des laboratoires.

37. Le Forum international de l'accréditation regroupe des organismes d'agrément de divers pays, dont l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Hongrie, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas.

38. La *European Co-operation for Accreditation* regroupe les organismes d'agrément nationaux reconnus des États membres de l'UE et de l'AELE. Elle a pour but de promouvoir la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle entre ses membres, en vue d'assurer l'équivalence des compétences de ces organismes et de vérifier que les produits une fois mis à l'essai et certifiés sont acceptés partout.

© OCDE 2000. Tous droits réservés

39. Même si on s'attend à ce que les détenteurs de concessions utilisent des produits et des services hongrois si leur prix est concurrentiel et s'ils sont équivalents à des produits et services semblables d'origine étrangère, des sanctions allant de 25 à 50 % sont prévues pour ceux qui ne dépensent pas le montant annuel établi en produits d'origine hongroise.

40. Ainsi, le programme visant la fabrication de pièces d'automobiles est au premier rang des projets de développement des PME auxquels l'État a consacré 500 millions de forints en 1999. L'Association hongroise des fabricants de pièces d'automobile (MAJOSZ) signale qu'il existe plus de 250 sous-traitants hongrois dans le secteur de l'automobile et que ces sous-traitants emploient 70 000 personnes.

41. Selon des entretiens organisés auprès de l'Association hongroise des importateurs de véhicules et selon le rapport *Automotive part manufacturing in Hungary* du ministère de l'Économie de la Hongrie, décembre 1998.

42. Pour pouvoir exporter des automobiles en franchise de douane vers l'Union européenne, Suzuki a dû assurer un contenu hongrois d'au moins 50 %, et un contenu d'autres sources de l'UE d'au moins 10 %. Les règles de contenu local ont entraîné une augmentation très rapide de la part des fournisseurs hongrois. Celle-ci, qui s'établissait à seulement 8 % en octobre 1992, était passée à plus de 30 % en janvier 1995. Compte tenu de la part des fournisseurs hongrois, de la valeur locale ajoutée par l'entreprise et de la part des fournisseurs de l'UE, le contenu local dépasse les 50 % exigés pour l'exportation des automobiles de Suzuki en franchise de douane vers l'UE.

43. Directive 96/92/CE du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

44. Pour maintenir certaines qualités importantes de l'énergie électrique, notamment la fréquence, les générateurs reliés au même réseau de transmission fonctionnent de façon synchrone. Les pays situés à l'est de la Hongrie sont reliés à un système synchrone et les pays occidentaux sont reliés à un autre de ces systèmes. Les systèmes asynchrones ne peuvent être reliés qu'au moyen de coûteuses installations de conversion.

45. Rapport sur la transition de la BERD, 1998.

© OCDE 2000. Tous droits réservés