

La Hongrie face à la Communauté européenne

Egon Kemenes*

L'accord du 30 juin 1988 sur le commerce et la coopération économique signé par la Hongrie et la CEE marque une étape importante dans le processus de libéralisation et d'ouverture de l'économie hongroise : entre 1992 et 1995, la CEE aura effectivement aboli toutes les restrictions quantitatives qui pèsent encore sur les importations hongroises. Cet assouplissement des échanges commerciaux vient s'ajouter au dispositif progressivement mis en place depuis le début des années soixante-dix pour faciliter la libéralisation des mouvements de capitaux : recours aux emprunts financiers, puis aux investissements directs (loi fiscale de 1986) et à la création d'entreprises mixtes avec capital étranger, conclusion d'accords de protection des investissements avec les principaux partenaires occidentaux. Le succès de ces différentes mesures, et la place de la Hongrie dans l'économie européenne, dépendent maintenant de l'aptitude des entreprises hongroises à développer un esprit de compétition, d'innovation et à profiter de l'autonomie de décision que l'État leur a peu à peu octroyé.

L'économie hongroise appartient aux petites unités de l'économie mondiale. Sa part dans la production mondiale est de 0,5 % ; dans le commerce mondial, elle est de 0,7 %, ce qui montre une participation plus intensive que la moyenne dans la division internationale du travail. La part des échanges de produits et de services dans le produit national brut s'élève à environ 30 %.

La part de la Communauté européenne dans les échanges extérieurs de la Hongrie est de 20 % pour les importations et de 18 % pour les exportations. La Communauté européenne est le deuxième partenaire de la Hongrie après l'Union soviétique.

* Egon Kemenes est l'ancien secrétaire général scientifique de l'Institut d'Economie mondiale de l'Académie des sciences de Hongrie. La rédaction de cet article a été achevée début juillet.

En 1986, la part de la Hongrie dans les importations du CAEM en provenance de la Communauté européenne était de 12 %, ce qui faisait de la Hongrie le deuxième importateur de produits de la Communauté après l'Union soviétique et avant la Pologne. La valeur des importations hongroises en provenance de la Communauté européenne est d'environ 2 milliards de dollars.

L'accord de 1988 sur le commerce et la coopération économique

Jusqu'au milieu de l'année 1988, c'était la Hongrie qui, parmi tous les pays du CAEM, était frappée le plus gravement par la politique commerciale de la Communauté européenne. En 1986 encore, plus de la moitié des exportations hongroises vers la Communauté européenne étaient soumises à différentes limitations discriminatoires.

Les limitations quantitatives ont eu pour conséquence, depuis 1974, une perte de 320-330 millions de dollars par an pour la Hongrie, dont 250 au titre de l'interdiction de l'importation de bœufs et de viande de bœuf.

L'élargissement de la Communauté européenne a entraîné de nouvelles difficultés. Par exemple, les échanges bilatéraux avec la Grèce avaient augmenté rapidement et constamment de 1974 à 1981 : avec l'admission de la Grèce dans la Communauté européenne, un recul s'est produit tant à l'exportation qu'à l'importation. L'application du règlement agricole de la Communauté européenne a fait reculer les importantes ventes de produits agricoles hongrois sur le marché grec. Les exportations hongroises de viande et de bêtes de boucherie ont été divisées par cinq. L'exportation de fromage s'est arrêtée brutalement. En conséquence, les importations hongroises en provenance de Grèce ont décliné. En 1980, les échanges totalisaient encore 140 millions de dollars, mais en 1987 leur montant n'était plus que de 40 millions de dollars.

Il est dans ces conditions tout à fait compréhensible que, pendant une longue période, les efforts hongrois aient principalement visé la réduction des désavantages dans la compétition et des limitations quantitatives que créait le Marché commun. Depuis longtemps c'était la Hongrie qui réagissait le plus fortement parmi les pays du CAEM aux décisions de la Communauté européenne.

Après l'adhésion de la Hongrie au GATT en 1973, reconnue aussi par la Communauté européenne, une relation contractuelle a été établie entre la Hongrie et la Communauté européenne. Ces contrats et des accords conclus concernant certains produits d'exportation de la Hongrie, comme les textiles, l'acier, les moutons, mais aussi la viande de porc, les fromages, le vin, ont diminué les pertes directes et indirectes de l'économie hongroise. Néanmoins, ces relations contractuel-

les ne pouvaient pas être considérées comme satisfaisantes puisque des contingents quantitatifs subsistaient et que l'agriculture n'était pas concernée par ces nouvelles relations.

Les négociations officielles entre la Hongrie et la Communauté européenne ont été entamées à l'été de 1987. L'intention de la Hongrie était de conclure avec Bruxelles un accord de vaste champ, couvrant le domaine commercial mais s'étendant au-delà. La Communauté européenne était dans une situation contradictoire : d'une part, elle reconnaissait et soutenait les réformes économiques mais aussi politiques qui étaient en cours en Hongrie, mais, d'autre part, elle n'était pas disposée à reconnaître les droits de la Hongrie comme membre du GATT, en abolissant toute discrimination envers les produits hongrois, et à appliquer des mesures moins protectionnistes aux produits agricoles qui ont une importance vitale pour la Hongrie.

Compte tenu des intérêts économiques de la Hongrie, ce n'est pas par hasard que la Hongrie insistait pour établir avec la Communauté européenne une coopération étendue et orientée vers l'avenir, incluant une participation hongroise dans certains projets du programme EUREKA.

On parle souvent chez nous de la discrimination que connaissent les produits des pays de l'Est sur les marchés ouest-européens. Mais ceci n'est évidemment pas une explication satisfaisante de la faible position des produits des pays de l'Est sur les marchés de la Communauté européenne. Du côté des pays socialistes, il y a aussi une certaine autodiscrimination, pour ainsi dire, qui tient au transfert d'une mentalité enracinée dans l'économie planifiée aux relations marchandes avec les pays de l'Ouest. Les délais de livraison, l'inégalité de qualités, la déficience des livraisons de pièces détachées sont tolérés sans aucune conséquence dans les échanges entre les pays du CAEM. Cette mentalité étrange influence aussi le comportement des entreprises des pays du CAEM sur les marchés de l'Ouest ; et les entreprises ne peuvent pas et ne veulent pas abandonner cette mentalité, même si la conséquence en est la perte d'un marché. Cela signifie que la Hongrie elle-même peut faire beaucoup pour améliorer ses chances d'accès aux marchés ouest-européens.

Cependant, les conditions d'accès au marché jouent un rôle important dans les échanges. Par exemple, la croissance rapide des exportations hongroises aux États-Unis est due au traitement de la nation la plus favorisée accordé par les États-Unis à la Hongrie. Les exportations hongroises aux États-Unis ont triplé au cours des dernières années. Il en est de même avec le Japon : ce pays a accordé le traitement de la nation la plus favorisée à la Hongrie en 1984 et, dans les trois années qui ont suivi, les exportations hongroises au Japon ont augmenté de 140 %.

Enfin, après des négociations d'un an, l'accord entre la Hongrie et la Communauté européenne sur le commerce et la coopération économique fut paraphé à Bruxelles le 30 juin 1988. Il fut définitivement signé à la fin de septembre. En même temps, des relations diplomatiques entre la Hongrie et la Communauté européenne ont été établies. Conformément à l'accord, la Communauté européenne abolira la plupart des limitations quantitatives appliquées jusqu'ici aux produits hongrois d'ici

à 1992, et elle les éliminera complètement d'ici à 1995. Selon des calculs faits du côté hongrois, la conclusion de l'accord rend possible une croissance de 150 millions de dollars par an des ventes hongroises sur les marchés des pays de la Communauté européenne. Maintenant c'est aux entreprises hongroises de réaliser les opportunités offertes par cette nouvelle possibilité d'accès au marché. En même temps la Hongrie voudrait diversifier les relations économiques au-delà des échanges de marchandises, notamment augmenter le flux d'investissements directs en Hongrie, chercher des formes nouvelles pour des transferts de technologie et pour des recherches industrielles communes.

Jusqu'au milieu de l'année 1988, on pouvait observer une asymétrie dans l'intensité des efforts pour l'approfondissement de la coopération déployés par la Hongrie, d'une part, et par la Communauté européenne, d'autre part. Cette asymétrie se manifestait aussi sur le plan politique.

Pendant les dix dernières années, la Hongrie a suivi une politique européenne consciente et conséquente. Cette ouverture vers l'Europe de l'Ouest était la résultante des réformes hongroises. De nombreux domaines étaient concernés : extension des possibilités d'investissement direct de capitaux occidentaux et conclusion d'accords de protection d'investissements avec plusieurs gouvernements de l'Europe de l'Ouest ; décentralisation de l'organisation du commerce extérieur et abolition du monopole d'État du commerce extérieur ; champ plus étendu pour les initiatives privées dans l'économie hongroise ; accords pour l'abolition de l'obligation de visa avec plusieurs pays de l'Europe de l'Ouest ; libéralisation des voyages des citoyens hongrois vers l'Ouest ; ouverture de la frontière austro-hongroise.

Avec de telles initiatives, mais aussi avec d'autres mesures de libéralisation, la Hongrie a couru un certain risque politique, et le cas de la Tchécoslovaquie montrait que ce risque n'était pas seulement théorique. Je pense que ce risque justifie une certaine compensation pour la Hongrie, et je considère l'accord entre la Hongrie et la Communauté européenne comme une telle compensation.

Le cas de la Hongrie doit être pris en considération dans le contexte du CAEM, d'une part parce que la Hongrie est un pays membre du CAEM, d'autre part parce que la conclusion de l'accord entre la Hongrie et la Communauté européenne a coïncidé avec la déclaration commune de la Communauté européenne et du CAEM sur la reconnaissance mutuelle et sur la disposition à la coopération. Cette déclaration commune prépare la voie à un accord-cadre. Comme contenu possible de cet accord-cadre, elle mentionne déjà la concertation sur les méthodes statistiques, l'économie de l'énergie et la protection de l'environnement. Mais l'accord-cadre pourrait s'étendre à d'autres domaines, comme par exemple des concessions douanières, la régulation des crédits, une coopération plus étroite dans le domaine des normes industrielles, une régulation générale européenne du droit de transport, l'usage de l'ECU dans les opérations financières entre les pays de l'Europe de l'Est et de l'Ouest, qui pourrait ouvrir la voie à la création d'un espace monétaire régional dans l'ensemble de l'Europe.

Les mouvements de capitaux

Parmi les perspectives de la coopération entre la Hongrie et la Communauté européenne, les mouvements de capitaux jouent un rôle privilégié non seulement pour la Hongrie, mais aussi pour l'ensemble de l'espace économique européen.

Ces mouvements de capitaux ont des précédents historiques. Du milieu du dix-neuvième siècle jusqu'à la Première Guerre mondiale, un flux massif et continu de capitaux d'investissements en provenance de l'Europe de l'Ouest s'est dirigé vers l'Europe centrale, notamment de la France et de la Belgique vers la Monarchie austro-hongroise, d'une part, et de l'Europe centrale vers l'Europe de l'Est, notamment de la Monarchie austro-hongroise vers la Russie, la Turquie et les Balkans, d'autre part.

Les formes principales de ces mouvements trans-européens de capitaux étaient la participation de capital occidental dans les banques d'investissements et dans les entreprises industrielles d'Europe centrale, et les investissements directs, surtout dans le réseau ferroviaire et dans l'industrie lourde.

Pendant cette période, l'Europe des rois et des empereurs fonctionnait avec plus de rationalité économique que l'Europe contemporaine des républicains et des révolutionnaires.

Une extension des mouvements trans-européens de capitaux peut ainsi être considérée comme un retour à la normalité des relations entre les deux parties de l'Europe, prise dans son sens historique. Elle pourrait contribuer à un renforcement de la performance économique de l'espace européen, à un redressement de sa position dans la production et les échanges mondiaux.

Depuis quinze ans, la Hongrie réalise des importations de capitaux occidentaux sous différentes formes. On peut observer un changement dans les principes directeurs de ces importations de capitaux. Dans la première phase, de 1972 à 1982, la Hongrie avait recours aux emprunts sur les marchés financiers occidentaux, sous forme d'emprunts en consortium et d'émissions d'obligations. Cette politique d'emprunts financiers avait un certain succès. Les emprunts étaient affectés à un élargissement des capacités de production, surtout à celui des capacités industrielles d'exportation.

Toutefois, dès le début des années quatre-vingt, les conditions des emprunts financiers sont devenues plus dures. De plus ces emprunts financiers n'ont pas assuré l'efficacité des investissements réalisés. Il a alors été reconnu que les investissements directs de capitaux occidentaux en Hongrie ont des avantages supérieurs à ceux des emprunts financiers. Dans le cas des investissements directs, notamment, trois facteurs d'efficacité sont réunis : le capital, la maîtrise de la gestion, la modernisation des équipements productifs.

Dès 1972, la fondation d'entreprises mixtes avec participation de capital étranger est rendue, en principe, possible en Hongrie. Mais les résultats furent d'abord

maigres. Entre 1972 et 1977, seulement quatre entreprises mixtes ont été fondées en Hongrie. Au début des années quatre-vingt, le processus s'est accéléré, soutenu aussi par l'application d'allègements fiscaux à partir du 1^{er} janvier 1986. Depuis cette date, le taux d'impôt sur les bénéfices est, en général, de 20 % pendant les cinq premières années, et de 30 % à partir de la sixième. En cas d'activités prioritaires (industries de machines et d'instruments, électronique, tourisme, services, etc.), les entreprises mixtes sont exemptes d'impôt pendant les cinq premières années et payent un impôt de 20 % à partir de la sixième. Dans les deux cas, le réinvestissement du profit est stimulé par un remboursement d'impôt allant de 50 à 75 %.

Actuellement, des banques fonctionnent en Hongrie avec du capital étranger, notamment la Banque Internationale d'Europe Centrale, avec 67 % de capital étranger, la Citibank Budapest, avec 80 % de capital étranger, Unicbank, avec 45 % de capital étranger, dont 15 % provient d'une filiale de la Banque mondiale.

Le nombre d'entreprises mixtes avec participation de capital étranger atteint 220. La valeur des capitaux étrangers investis totalise environ 200 millions de dollars, dont la répartition par branche est la suivante : 30 % dans le secteur bancaire, 40 % dans l'industrie manufacturière, 30 % dans l'électronique, le commerce, l'industrie d'emballage et le tourisme. Le capital étranger est à 30 % autrichien, à 25 % allemand, à 20 % japonais, et le reste se répartit entre capitaux américains, italiens, suisses, français, etc.

L'insertion organique des entreprises mixtes, et de leur personnel étranger, est promue par le Club des entreprises mixtes placé auprès de la Chambre de commerce de Hongrie. Quant aux garanties, la protection de la propriété industrielle est assurée juridiquement d'une façon institutionnelle par la législation hongroise et par l'appartenance de la Hongrie aux différents organismes et accords internationaux pour la protection de la propriété industrielle.

Mais, tenant compte des différences dans les systèmes économiques et sociaux, des garanties complémentaires sont nécessaires pour encourager les investissements directs des industriels occidentaux dans un milieu qui est idéologiquement hostile à l'égard de la propriété privée des moyens de production. La sécurité des investissements directs étrangers en Hongrie est alors garantie par des accords de protection d'investissements conclus entre le gouvernement hongrois et les différents gouvernements d'Europe occidentale, notamment avec l'Allemagne fédérale le 30 avril 1986, l'Italie le 17 février 1987, la Grande-Bretagne le 10 mars 1987, tandis que des négociations sont en cours avec la Suisse sur la conclusion d'un tel accord.

Ces accords de protection institutionnelle d'investissements directs étrangers garantissent l'indemnisation complète en cas d'expropriation, le transfert des profits, le rapatriement du capital étranger en cas de cessation d'activités, etc.

Une forme importante de l'importation de capitaux recouvre les crédits accordés par la Banque mondiale pour des projets d'investissements bien définis. Depuis l'adhésion de la Hongrie à la Banque mondiale, cette dernière a accordé à la Hongrie des crédits d'investissement pour une valeur de 956 millions de dollars. Il est prévu

que la Hongrie empruntera encore un milliard de dollars à la Banque mondiale avant la fin de 1990.

On doit mentionner aussi les crédits accordés en 1978 par des banques autrichiennes à la Banque Nationale de Hongrie pour la construction d'hôtels et d'installations touristiques dont la valeur était de 300 millions de dollars. Une condition était que les travaux de construction des nouveaux hôtels et des installations soient exécutés par des firmes autrichiennes. Dans le cadre de cet accord, 26 établissements touristiques furent créés, y compris des hôtels avec 7.400 lits, ainsi que des piscines, un centre de conférences, la reconstruction de l'aéroport de Budapest, etc. La couverture du remboursement de ce crédit est assurée par le fait que la Hongrie dégage un excédent de 30 millions de dollars par an dans ses échanges touristiques avec l'Autriche.

D'ailleurs les échanges de capitaux avec l'Autriche ne sont pas à sens unique. 24 entreprises mixtes ou en propriété hongroise sont installées en Autriche, la valeur du capital hongrois investi est de 100 millions de schillings autrichiens, dont 40 % dans le secteur bancaire et d'assurance, et 37 % dans l'industrie.

L'accord de 1988 entre la Hongrie et la Communauté européenne peut laisser espérer un développement des investissements directs des firmes ouest-européennes en Hongrie.

Les conditions du succès

Afin que l'économie et les entreprises hongroises puissent tirer profit des nouvelles perspectives offertes par l'accord entre la Hongrie et la Communauté européenne, elles doivent remplir certaines conditions dictées par les changements en cours dans l'économie mondiale. Pour être opérationnelles face au Marché unique européen, les entreprises hongroises doivent apprendre l'esprit de compétition et d'innovation.

Ce processus d'apprentissage est entamé, mais il rencontre de nombreuses difficultés dont les racines sont idéologiques et historiques.

En Hongrie, après 1949, l'adaptation (voire l'imitation) du modèle soviétique (voire stalinien) a laissé peu de marge à l'innovation et à la compétition des entreprises hongroises. Le système institutionnel et les mécanismes ont exclu toute possibilité de compétition, puisque les clients et les fournisseurs des entreprises hongroises étaient désignés d'office dans le Plan par les autorités.

Dans un environnement sans compétition, il n'y avait pas de motivation à l'innovation. Parce qu'une entreprise ne pouvait élargir sa part de marché, elle n'avait aucun intérêt à introduire une innovation plutôt qu'une autre. Cette tendance

était renforcée par la position monopolistique des entreprises. De la part de la direction de l'économie, il y avait une phobie de la déformation, de l'évolution : il fallait éviter absolument la conquête des parts de marché par les entreprises les plus dynamiques au détriment des autres.

Les principes directeurs et les modalités de fonctionnement de l'intégration du CAEM ont renforcé cette aversion de la compétition et les freins à l'innovation. Le principe de l'accord de Sofia (1949) sur la gratuité des transferts de technologie a consacré l'absence de valeur des innovations. La faiblesse des relations directes inter-firmes entre les pays du CAEM était aussi responsable de l'absence de compétition et d'innovation.

Jusqu'à la fin des années soixante, ce climat fut déterminant pour la gestion et l'administration des entreprises hongroises.

L'un des objectifs déclarés de la réforme économique hongroise de 1968 était de pousser les entreprises à l'innovation et à la compétition. L'autonomie de décision que la réforme accordait aux entreprises était, en principe, favorable à un tel développement. Mais, dans le même temps, les limites institutionnelles, notamment les situations monopolistiques, demeuraient, des subventions continuaient d'être versées, l'inégalité économique entraînée inévitablement par l'innovation et la compétition a continué de susciter l'aversion.

Au début des années quatre-vingt, la direction économique hongroise a pris conscience du fait que les changements survenus dans l'économie mondiale n'étaient pas conjoncturels et régionaux, mais séculaires et globaux. Pour mobiliser l'activité des entreprises et pour susciter davantage la compétition, le gouvernement a modifié le système des régulateurs : les contraintes financières sont devenues plus rigoureuses, et les contraintes administratives et institutionnelles ont été libéralisées. On a adopté une loi sur la faillite des entreprises ; la mobilité de la main-d'œuvre s'est accrue. Les différences des bénéfices des entreprises et des revenus individuels ont augmenté, reflétant, plus ou moins, les différences de performances. Pour encourager l'activité innovatrice, de nouveaux cadres institutionnels et de nouvelles sources de financement ont été créés, et des obligations d'entreprises et du secteur public ont été émises ; il existe également un marché institutionnel de ces obligations ouvert aux personnes privées.

A la base des débats actuels dans les milieux économiques hongrois, et aussi dans la sphère des décideurs politiques, une option se dégage de plus en plus fortement en faveur d'une économie socialiste innovatrice et compétitive en Hongrie. On assiste à une réforme des institutions avec notamment une séparation entre la gestion économique et l'administration d'État. Cela entraîne la nécessité d'augmenter la capacité de tolérance des conflits, dans le cadre politique d'un véritable pluralisme parlementaire.

Tout cela soulève de nouveaux problèmes au regard de la théorie économique et de l'économie appliquée socialistes, mais aussi de la politique sociale. Comment, en effet, réconcilier les inégalités qui résultent inévitablement de toute activité novatrice et compétitive avec les principes et les normes traditionnelles d'une société socia-

liste ? Comment la sphère des entreprises jusqu'alors sur-protégées et la société pourraient-elles accepter la présence et les conséquences de l'innovation, de la compétition, du risque et de la faillite ? Toute innovation entraîne des inégalités, mais crée la possibilité d'un rééquilibrage à un niveau plus élevé. Inversement, c'est la possibilité d'inégalités qui est la pré-condition de l'innovation.

Ce bref aperçu des problèmes de l'innovation et de la compétition en économie socialiste montre les difficultés économiques, politiques et sociales qui empêchent la transformation du modèle primitif de l'entreprise socialiste en une véritable firme européenne. Mais, en même temps, le cas de la Hongrie illustre la possibilité réelle d'une telle transformation. Sous les contraintes d'un ajustement à l'environnement international, mais aussi sous la pression des facteurs économiques et sociaux intérieurs, un nombre croissant d'entreprises hongroises sont en train de devenir de véritables firmes européennes.

Il est évident que les entreprises des deux parties de l'espace économique européen augmenteront leurs chances de se développer et d'accroître leurs profits si elles étendent leurs activités à l'ensemble de cet espace. Un réseau plus étendu et plus dense de relations inter-firmes en Europe pourra contribuer à une mise en valeur plus efficace du potentiel de l'espace économique européen, et à un renversement de la tendance au déclin relatif de l'Europe dans l'économie mondiale qui se manifeste depuis deux décennies.

