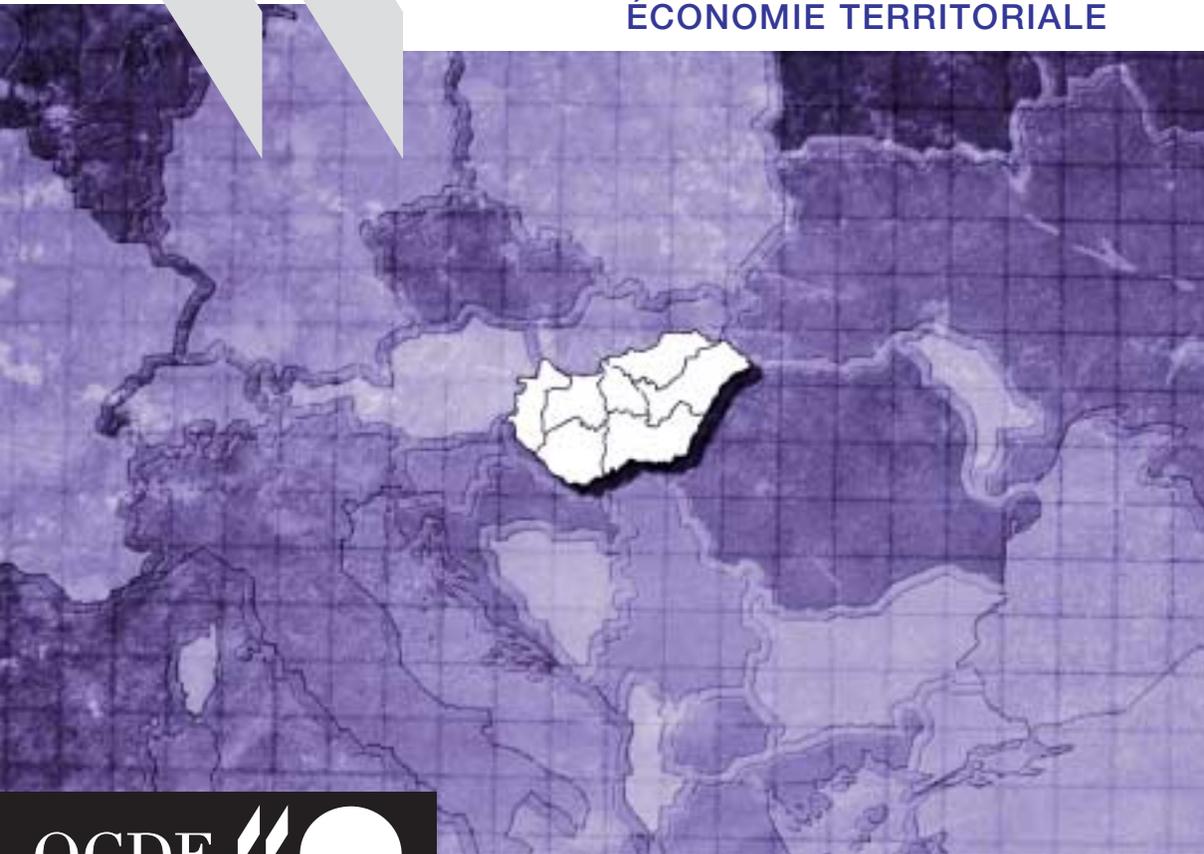


Examens territoriaux de l'OCDE

Hongrie

ÉCONOMIE TERRITORIALE



© OCDE, 2001.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Examens territoriaux de l'OCDE

Hongrie



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

- A 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.
- A contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique.
- A 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:
OECD TERRITORIAL REVIEWS
Hungary

© OCDE 2001

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 mondialisation des échanges et de l'activité économique met de plus en plus à l'épreuve la capacité des économies régionales à s'adapter et à exploiter ou simplement à conserver leur avantage concurrentiel. Les écarts de performance entre les régions tendent à se creuser et le coût du maintien d'une certaine cohésion augmente. En revanche, l'évolution technologique rapide, l'élargissement des marchés et une demande accrue de savoir offrent de nouvelles occasions de développement local et régional qui, supposent toutefois un investissement accru de la part des entreprises, une réorganisation du travail et de la production, une valorisation des compétences et une amélioration de l'environnement local.

Face à ce changement et à ces perturbations, les régions suivent des voies très différentes. Certaines négocient bien la phase actuelle du cycle et conduisent la croissance. D'autres réussissent moins bien à attirer à elles les échanges et les activités économiques supplémentaires. De nombreux territoires mal reliés aux sources de la prospérité, souffrant de problèmes écologiques d'environnement, d'émigration (des jeunes, notamment) et d'une insuffisance d'infrastructures et d'investissements privés, ont quelques difficultés à suivre la tendance générale. Dans le même temps, les administrations centrales ne sont plus les seuls prestataires de la politique territoriale. Il faut réévaluer non seulement la répartition verticale du pouvoir entre les différents niveaux de gouvernement, mais aussi la décentralisation des ressources budgétaires, pour mieux répondre aux attentes du public et accroître l'efficacité des politiques. Toutes ces tendances conduisent les autorités publiques à repenser leurs politiques et stratégies.

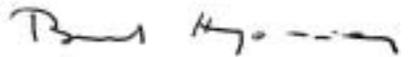
Le Comité des politiques du développement territorial (TDPC) a été créé au début de 1999 pour offrir aux gouvernements une tribune où discuter des problèmes évoqués ci-dessus. A l'intérieur de ce cadre, le TDPC a adopté un programme de travail essentiellement axé sur l'examen des politiques territoriales des pays Membres et l'évaluation de l'impact de ces politiques au niveau régional. Les objectifs de tels examens sont multiples : a) établir la nature et l'ampleur des défis territoriaux au moyen d'un cadre d'analyse commun ; b) aider les gouvernements à évaluer leurs politiques territoriales et à les améliorer ; c) évaluer la répartition des compétences et des ressources entre les différents niveaux de

gouvernement ; et d) identifier et diffuser l'information sur les pratiques exemplaires en matière de gestion publique.

Le Secrétariat du TDPC produit deux types d'examens :

- *Des examens territoriaux au niveau national.* Demandés par les autorités nationales, ces examens analysent l'évolution des performances régionales et des cadres institutionnels, tout en se focalisant sur les politiques visant à réduire les disparités territoriales et à aider les régions à développer des avantages comparatifs. Ils se concentrent également sur le cadre de gouvernance, sur l'impact des politiques nationales non territoriales sur les entités infranationales, de même que sur les aspects spécifiques du fédéralisme fiscal. Le rapport final analyse les questions donnant lieu à controverses et propose des recommandations en matière de politique territoriale.
- *Des examens territoriaux au niveau régional.* Demandés par les autorités infranationales (locales ou régionales) avec l'accord des autorités nationales, ces examens se concentrent sur les stratégies de développement de l'entité correspondante. En particulier, ils établissent le rôle des principaux facteurs démographiques, socio-économiques, environnementaux, technologiques et institutionnels dans l'explication des performances des régions. Ils fournissent également une analyse comparative avec des régions du même type et utilisent, à cet effet, la typologie établie par le Secrétariat.

Cet examen est basé sur l'étude que le Secrétariat a préparée dans le cadre de l'examen de la Politique de développement territorial de la Hongrie réalisé par le Comité des politiques de développement territorial et discuté le 14 décembre 2000. Suite à cette discussion, des amendements ont été apportés à l'étude initiale et le Comité a donné son approbation en vue de la publication de l'Examen.



Bernard Hugonnier,
directeur,
Service du Développement Territorial

Remerciements

Le projet a été coparrainé et cofinancé par le ministère de l'Agriculture et du Développement régional de Hongrie et par l'OCDE. Nous tenons à remercier tout particulièrement MM. Peter Szalo, secrétaire d'État adjoint et Andrea Ivan, du ministère de l'Agriculture et du Développement régional de Hongrie.

Les informations socio-économiques, analyses et statistiques ont été tirées d'un rapport général préparé par M. Gyula Horvath, directeur général du Centre des études régionales de l'Académie des sciences de Hongrie.

Les informations générales complémentaires ont été fournies par MM. les professeurs Treuner, de l'Université de Stuttgart (Allemagne), Figueiredo, de l'Université de Porto (Portugal) ; A. Ryder, professeur de géographie à l'Université de Portsmouth (Royaume-Uni), ainsi que M. Jan de Vet, expert de la société NEI (Pays-Bas).

L'examen a été réalisé et coordonné par Mme Lamia Kamal-Chaoui, MM. Hansjoerg Bloechliger et Patrick Dubarle, administrateurs, sous la direction de M. Mario Pezzini, chef de la Division des examens territoriaux et de la gouvernance de l'OCDE.

Table des matières

Remerciements	5
Évaluation et synthèse des recommandations	11
Chapitre 1. Transition et disparités territoriales	31
Situation macro-économique	31
Tendances économiques et preuves empiriques des disparités régionales.....	33
Facteurs expliquant le nouveau schéma des disparités territoriales	42
Principales conséquences des évolutions économiques sur la cohésion sociale.....	49
Principales formes de disparités régionales	57
Conclusion	60
Notes	64
Chapitre 2. Politiques de développement spatial	67
Rattraper le retard en matière d'infrastructures de transport et de communication.....	67
Améliorer la qualité de l'environnement au niveau régional et décentraliser les responsabilités.....	75
Aspects urbains et ruraux	78
Conclusions et recommandations	92
Notes	94
Chapitre 3. Politiques de développement économique	97
Redistribution territoriale ou compétitivité régionale.....	98
Développement basé sur les investissements exogènes	99
Mesures de développement fondées sur les investissements endogènes	104
Le défi de la mise en relation des secteurs extérieur et intérieur.....	107
Conclusions et recommandations	111
Notes	114

Chapitre 4. Politiques sociales	115
Conditions de vie et qualité de vie	116
Politiques de protection sociale	117
Politiques de l'éducation et de l'emploi.....	123
La minorité tsigane : un cas particulier.....	133
Conclusion et recommandations.....	139
Notes.....	143
Chapitre 5. Réforme institutionnelle, politique régionale et décentralisation fiscale	147
Cadre de la gouvernance territoriale hongroise.....	148
Politique régionale.....	152
Décentralisation et politique régionale en Hongrie :	
une évolution chaotique.....	155
Fédéralisme fiscal et développement régional :	
un programme progressiste, mais inachevé.....	168
Conclusions et recommandations	176
Notes.....	180
Chapitre 6. Politique régionale hongroise et adhésion à l'Union européenne.	183
Le cadre PHARE et la pré-adhésion	183
Compatibilité avec les règles de l'Union européenne.....	196
Conclusions et recommandations	201
Notes.....	204
Chapitre 7. Budapest : la gouvernance dans une zone politiquement fragmentée	205
Croissance urbaine et explosion des banlieues	205
Fragmentation administrative de la capitale.....	214
Conclusions et recommandations	218
Glossaire.....	223
Bibliographie.....	225
Liste des tableaux	
1. Répartition du PIB dans les secteurs et branches, 1997	44
2. Structure régionale et par comté de l'IDH, 1990 et 1996-97	51
3. Inégalité du revenu par tête des ménages, 1987-97.....	52
4. Taux de pauvreté selon l'unité territoriale, 1997-98	52
5. Espérance de vie dans les pays en transition	53
6. Niveau d'instruction de la population salariée par région, 1997	55

7. Niveau d'instruction des chômeurs inscrits par région, 2000.....	56
8. Chômage des jeunes par région, 2000.....	56
9. Hôtes sur l'Internet pour 1 000 habitants.....	72
10. Répartition régionale des réseaux téléphoniques, 1998.....	74
11. Investissement dans la protection de l'environnement, 1998.....	76
12. Couverture des services d'infrastructure urbaine, 1996.....	84
13. Répartition régionale des lits d'hôpitaux et des médecins.....	85
14. Écoles primaires et secondaires.....	86
15. Données sur l'IDE par région, 1995-98.....	100
16. Part des principaux fournisseurs d'IDE par région, 1998.....	100
17. Dépenses consacrées aux programmes du marché du travail dans les régions défavorisées.....	129
18. Soutien de l'État aux minorités.....	137
19. Variations des recettes et des dépenses des communes, 1992-96.....	152
20. Dépenses de l'État et des allocations budgétaires par secteur, 1999.....	156
21. Ratio entre recettes et dépenses à l'échelon infranational, 1996.....	168
22. Programmes PHARE de développement régional.....	187
23. Comtés bénéficiaires des programmes PHARE de coopération transfrontières.....	189
24. Répartition des allocations décentralisées par comtés, 1998-2000.....	197
25. Utilisation des aides de PHARE, 1996.....	200
26. Partage des ressources entre les arrondissements et la ville de Budapest, 1999.....	215

Liste des graphiques

1. Typologie des régions hongroises.....	34
2. Gagnants et perdants de la transformation.....	36
3. PIB par tête en pourcentage de la moyenne nationale, 1997.....	37
4. PIB par tête au niveau des comtés, 1994-1998.....	37
5. Revenu annuel moyen des ménages par région, 1998.....	38
6. Revenu imposable par tête, 1997.....	39
7. Évolution du chômage dans les comtés.....	40
8. Répartition géographique du stock de capitaux étrangers, 1998.....	47
9. PIB et IDE par tête, 1997.....	47
10. Dépenses de R-D en pourcentage du PIB, 1997.....	48
11. PIB par tête des comtés.....	58
12. Recettes propres des collectivités locales.....	169
13. Évolution des recettes des collectivités locales, 1992-1999.....	176
14. Part relative des trois instruments de pré-adhésion en Hongrie, 2000-2002.....	185
15. Les programmes PHARE en Hongrie, 1990-99.....	186
16. Budapest et sa région fonctionnelle dans le comté de Pest.....	207

17. Croissance démographique à Budapest, dans le comté de Pest et dans l'agglomération urbaine de Budapest	207
18. Impôt sur le revenu des personnes physiques par habitant, 1994-1998 ...	208
19. Produit de la taxe professionnelle par habitant, 1994-1998	209
20. Partage des recettes entre les arrondissements et la ville de Budapest, 1996-1999	215
21. Évolution de la part des subventions dans les budgets municipaux	218

Liste des encadrés

1. La nouvelle organisation territoriale	35
2. Les régions fonctionnelles	41
3. Le réseau de peuplement de la Hongrie	61
4. Tourisme : une stratégie alternative endogène pour les régions de Hongrie	89
5. Un exemple d'entreprise étrangère faisant appel à un personnel d'encadrement local dans le Nord-Est	108
6. Le Centre pour l'emploi du comté de Borsod-Abaúj-Zemplén.....	131
7. Les pactes territoriaux pour l'emploi	132
8. Quelques exemples de disparités affectant les Tsiganes	134
9. Mesures gouvernementales ciblées sur la population tsigane.....	135
10. Les avantages des communes décentralisées	162
11. L'administration publique en tant qu'entreprise.....	163
12. Coopération intercommunale en France.....	165
13. L'impôt foncier local dans les pays d'Europe orientale	173
14. Les programmes PHARE	184
15. Réalisations des programmes PHARE de coopération transfrontières	189
16. Le Plan SAPARD.....	192
17. Contribution de PHARE à la décentralisation de la gouvernance en Hongrie	194
18. Le Programme régional intégré (PRI)	198
19. Associations de transports en commun dans des zones fonctionnelles : un exemple suisse.....	213

Évaluation et synthèse des recommandations

L'économie hongroise a repris ces dernières années le chemin d'une croissance régulière. L'évolution macro-économique a été favorable : le taux de croissance du PIB s'est maintenu entre 4 et 5 pour cent pendant quatre années consécutives, l'inflation a considérablement diminué pour passer sous la barre des 10 pour cent et le taux de chômage est tombé à 7 pour cent. Ce redressement obtenu par les exportations, le développement des marchés extérieurs et une compétitivité accrue, s'est traduit par une amélioration constante de la situation de l'emploi qui a permis d'effacer une partie des disparitions d'emplois survenues pendant les premières années de la période de transition. Bien que le niveau de l'emploi soit actuellement inférieur de 14 % à ce qu'il était avant la transition, l'économie a été dans une large mesure déchargée de la main-d'œuvre en surnombre. Des réformes importantes mises en place dans le cadre du Plan Bokros, une très large libéralisation de l'investissement direct étranger (IDE) et une nouvelle législation sur les faillites sont autant de mesures qui ont contribué à améliorer la compétitivité. Les entreprises étrangères ont procédé à des restructurations micro-économiques au lendemain d'un processus de privatisation quasi achevé et d'une refonte de l'infrastructure institutionnelle et juridique. Si les préoccupations suscitées par la faible réduction du déficit budgétaire et le risque de surchauffe sont souvent mises en évidence, les autres résultats macro-économiques ont été satisfaisants.

A mesure qu'elle opère de profondes transformations, la Hongrie est en train de retrouver la place qu'elle occupait auparavant en Europe. Ces changements ne sont pas ressentis de la même façon dans toutes les régions du pays. Les performances sont inégales et les disparités se sont

Les évolutions macro-économiques récentes ont été satisfaisantes...

... mais les disparités se sont accentuées dans tout le pays...

accentuées au moment où s'est installée la période de croissance. Dynamisées par de fortes vagues d'IDE, la Hongrie occidentale et la région de la capitale ont été les premières à se restructurer et à tirer parti de l'engrenage ainsi amorcé. En revanche, les « comtés » du Nord-Est subissent encore les effets de la difficile restructuration des industries lourdes et des activités monosectorielles, tandis que la Grande Plaine et toute la région du Sud-Est sont victimes du déclin de l'agriculture. Alors que les régions du Nord-Est étaient parmi les plus développées sous le régime communiste, la croissance est aujourd'hui passée dans l'ouest du pays. Cette fracture Est-Ouest, la tendance à la « métropolisation » qui encourage le développement des banlieues autour de Budapest, sans compter l'exode rural et le processus d'urbanisation qui en résulte, accentuent l'éclatement territorial. Ces évolutions sont en train d'accroître l'inégalité de richesse entre la campagne et les villes principales.

*... et persisteront
probablement
si l'on ne renforce
pas les politiques
territoriales.*

Cette mauvaise répartition des activités risque de demeurer et même de s'aggraver, car les régions les plus avancées sont mieux à même de saisir les chances de développement pendant une période de croissance et de promouvoir l'essor des activités de pointe. La majeure partie de l'IDE continuera vraisemblablement de se concentrer dans la région occidentale et à Budapest, notamment parce que la deuxième génération d'investisseurs étrangers s'intéresse désormais aux produits à valeur ajoutée et à la main-d'œuvre qualifiée ; les investissements étrangers attirés par les bas salaires se tournant, pour leur part, de plus en plus vers les PECO concurrents. Pour les nouveaux venus, la forte concentration d'infrastructures du savoir dans la capitale et d'activités de R-D dans le Nord-Ouest, où apparaissent des réseaux de petites entreprises de sous-traitance performantes, constituera un atout considérable. Enfin, une infrastructure favorable, des entreprises dynamiques et des liaisons satisfaisantes avec les marchés occidentaux sont autant d'éléments favorisant le développement endogène dans ces régions. Comme le PIB dépend fortement des marchés extérieurs et des industries centralisées, les inégalités entre régions pourraient bien s'accroître à l'avenir. Dans ces conditions, il est impératif de rénover les politiques territoriales.

Le gouvernement hongrois a traditionnellement eu recours à la politique régionale pour s'attaquer au problème des disparités et encourager le développement local, même s'il a dans ce domaine remporté des succès limités. Depuis longtemps, la Hongrie sait cibler les initiatives publiques pour résoudre les problèmes structurels et gérer les crises dans les régions défavorisées. Le gouvernement a d'ailleurs mis en place une Allocation de développement régional dès le début des années 1990, contrairement à d'autres PECO, tels que la Pologne ou la République tchèque, qui n'ont pas consacré de fonds significatifs à ce type d'initiative. L'aide publique s'est d'abord orientée vers le financement des infrastructures, tandis que d'autres objectifs économiques – favoriser l'investissement dans la création d'emplois et conduire une politique régionale, par exemple – ont acquis une plus grande importance à partir de 1995. Les sommes consacrées ont été peu élevées dans un premier temps, mais elles ont triplé entre 1994 et 1997, période de faible croissance. Les aides fournies aux entreprises et les actions normatives n'ont cependant pas eu les effets escomptés, du fait du peu d'expérience des responsables en matière d'évaluation des projets et d'un niveau de soutien insuffisant.

La politique régionale n'est pas une nouveauté en Hongrie...

Dès le début du processus de transition, l'UE a joué un rôle très important dans l'élaboration des politiques en Hongrie, notamment à travers son grand programme PHARE qui fournit aux PECO une aide technique et financière dans des domaines essentiels de l'économie. Près de 7 pour cent du budget consacré à la Hongrie par ce programme entre 1990 et 1999 ont été affectés au développement régional, en particulier à la mise en valeur des ressources humaines, à la création d'institutions, au développement et à l'innovation dans les PME, au tourisme régional et aux infrastructures commerciales. Un des principaux effets du programme PHARE a été de favoriser la déconcentration, notamment celle des activités transnationales (PHARE CBC) et des programmes-pilotes, et de créer les agences de développement local. Les autres résultats importants du programme PHARE comprennent les nouveaux instruments de garantie de crédits pour les entreprises

... mais le dernier programme PHARE de l'Union européenne a eu un retentissement considérable sur l'élaboration des politiques et a souligné l'importance du développement territorial.

rurales, l'aide au financement d'infrastructures et l'introduction de méthodes modernes de gestion. Le programme a également contribué à engager le gouvernement sur la voie de réformes institutionnelles au niveau territorial. Ses modalités d'application ont pourtant suscité des critiques d'ordre technique, et de nombreuses évaluations montrent d'ailleurs qu'il a été diversement apprécié, car il n'incluait pas (jusqu'à récemment) le renforcement des capacités administratives et l'offre d'expertise et de formation. Ses effets sur le comportement du secteur bancaire, la coopération entre les PME et la participation des communes ont parfois été décevants.

Reste qu'un cadre d'action cohérent doit être mis en place.

Si l'expérience de la Hongrie en matière de politique régionale a servi de support au programme de l'UE, ce dernier a cependant introduit des distorsions et des problèmes. De très nombreuses initiatives ont été prises, mais le caractère limité des résultats obtenus démontre les insuffisances du cadre d'action conçu pour articuler l'assistance européenne autour de la politique nationale.

La structure de la gouvernance a été modifiée, mais la répartition des tâches entre les différents niveaux d'administration n'est pas assez précise.

Le changement de la structure de gouvernance vise à renforcer ce cadre. Contrairement à de nombreux PECO, la Hongrie a réussi à faire progresser au même rythme les transformations économiques et la mise en place de nouvelles institutions, de nouveaux régimes réglementaires et de nouvelles règles du jeu. Plus d'une centaine de lois et deux fois plus de décrets ont été promulgués chaque année. La Loi sur le développement régional et l'aménagement du territoire, adoptée par le Parlement en 1996 et modifiée en 1999, a par ailleurs créé un nouvel échelon régional dans l'administration territoriale. Le Conseil national de développement régional (CNDR) (NUTS 1), les Conseils régionaux de développement (CRD) (NUTS 2) et les Conseils de développement de comté (CDC) (NUTS 3) réunissent des représentants du gouvernement central, des comtés et des partenaires sociaux. Ces deux dernières institutions coordonnent leurs activités, en particulier pour mettre en œuvre la politique sectorielle à l'échelon territorial. Elles disposent aussi d'un pouvoir de décision important pour planifier et sélectionner les projets. La Loi de 1996 a pour objet de coordonner la politique régionale

aux différents niveaux territoriaux ; elle ne définit cependant clairement ni le partage des responsabilités de chacun en matière de programmation et de planification, ni le degré de coordination sectorielle qu'il faudrait obtenir (dans les domaines de la santé et de l'éducation, par exemple). En outre, l'amendement de 1999 a réduit la représentation locale au sein des CDC et renforcé le pouvoir des CRD, ainsi que la participation du gouvernement central. De plus, en tant qu'institutions subsidiaires, les CDC ont une position privilégiée comparée aux assemblées de comté élus. On gagnera beaucoup à revoir ce système dualiste de représentation des comtés et d'exécution des politiques. Les CDC pourraient intervenir en tant qu'agences spécialisées du développement, répondant aux corps élus des comtés plutôt qu'au gouvernement national. On pourrait ainsi envisager une meilleure répartition des activités entre les comtés (auxquels pourraient être attribuées des fonctions générales intermédiaires, principalement dans les domaines de l'éducation et de la santé) et les régions (qui administreraient les fonds structurels et mettraient en œuvre de vastes projets d'aménagement territorial et d'infrastructure).

La mise en place d'une organisation territoriale à quatre niveaux d'administration (niveau central, régional, comté et commune) est un pas important dans la voie de la décentralisation. Toutefois, la complexité de cette nouvelle organisation impose une coopération verticale et horizontale pour assurer une certaine rentabilité des services fournis. De plus, vu la taille des communes et leurs faibles ressources, il est indispensable qu'elles conjuguent leurs efforts et qu'elles atteignent une masse critique pour offrir des biens publics. La Loi de 1990 sur les collectivités locales permet aux communes de se regrouper, si elles le veulent, mais les mesures d'incitation du gouvernement sont insuffisantes. Certains pays de l'OCDE ont récompensé les regroupements de communes et pris des mesures d'incitation pour favoriser des formes de coopération spécifiques : il serait bon que de telles dispositions soient introduites dans la législation hongroise. La collaboration verticale s'en trouverait elle aussi favorisée.

Il serait souhaitable de renforcer la coopération entre les différents niveaux d'administration.

La part de la fiscalité locale a légèrement progressé, mais une décentralisation plus poussée exigerait une réforme des finances publiques pour favoriser les initiatives locales et à réduire les disparités.

Le système financier infranational hongrois est caractérisé par des transferts publics importants et une faible fiscalité locale. Les budgets des communes représentent 41 pour cent des dépenses publiques nationales, alors que les impôts locaux ne s'élèvent qu'à 12 pour cent des recettes fiscales nationales. Bien que la part de la fiscalité propre ait légèrement augmenté, les ressources réelles propres n'atteignent toujours pas 40 pour cent de l'ensemble des recettes locales. En fait, la décentralisation fiscale n'a pas progressé au même rythme que la décentralisation des années 1990. Pour compenser ces déséquilibres, l'État octroie d'importantes subventions. Après une période difficile de baisse des recettes, d'inflation et de diminution des transferts de l'État, les collectivités locales ont réussi à dégager des excédents grâce aux recettes de la privatisation, à une maîtrise rigoureuse des dépenses et au recours à la sous-traitance. Les collectivités locales ont désormais une plus grande liberté d'action pour financer des initiatives locales, mais, faute de fonds propres, elles sont souvent freinées dans leur effort. De plus, les subventions inter-administrations ne réduisent guère les disparités au niveau des recettes et contribuent peu à la réalisation d'objectifs nationaux, tels que la garantie d'un minimum de qualité pour les services publics et l'élimination des effets de débordement territorial. Une réforme améliorant la prévisibilité et la précision du système budgétaire rendrait les collectivités locales à même d'accroître sensiblement leurs capacités de planification financière et de prendre en charge leur propre développement à long terme. En augmentant la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques destinée aux collectivités locales et en favorisant un impôt foncier axé sur la valeur, on pourrait équilibrer les différences existant entre communes et compenser les pertes de recettes de la taxe professionnelle. La réforme devrait aussi déboucher sur une réorganisation des subventions inter-administrations. A terme, il faudrait envisager d'améliorer le système de péréquation existant.

Jusqu'à présent, la politique gouvernementale visant à réduire les disparités territoriales a principalement consisté à faire progresser les transferts vers les régions moins développées et à recourir au mécanisme des subventions pour compléter la redistribution. Depuis le début des années 1990, les fonds régionaux ont principalement bénéficié au nord-est et à l'est du pays, et l'essentiel de l'assistance est restée allouée à deux comtés : Szabolcs-Szatmár-Bereg et Borsod-Abaúj-Zemplén. Alors que les fonds de l'UE étaient auparavant répartis de façon relativement égale entre les régions et les secteurs, le programme PHARE 2000 vise aujourd'hui principalement les régions de l'Est. Le budget a doublé et deux nouveaux programmes de pré-adhésion financés conjointement par l'UE et l'État sont en cours d'exécution, l'un concernant de grosses infrastructures de transport et d'environnement (ISPA) et l'autre, l'agriculture et le développement rural (SAPARD). Globalement, l'assistance est de plus en plus axée sur l'adhésion, qu'il s'agisse des fonds européens ou des aides nationales (par exemple, à travers des programmes lancés dans l'ensemble des sept régions). Elle privilégie la création d'institutions, le renforcement des capacités administratives, ainsi que l'amélioration des compétences et l'accroissement de l'expertise en matière de gestion de programmes. Ces fonds supplémentaires sont particulièrement utiles pour atténuer les tensions liées à la répartition des ressources budgétaires, et la discipline qu'imposent les fonds structurels de l'UE contribue à l'efficacité de l'action publique.

La nécessité d'intégrer *l'acquis communautaire* et les fonds structurels (de pré-adhésion) constitue désormais une tâche majeure pour les pouvoirs publics. Aligner les priorités sur les orientations de l'UE devient un objectif prédominant, mais les politiques nationales doivent continuer à servir des objectifs nationaux. Les politiques de cohésion de l'UE n'ont pas pour objectif de se substituer à la stratégie nationale et les fonds structurels ne sont que des programmes complémentaires. Le gouvernement devrait donc conserver les programmes de développement local, même ceux qui ne remplissent pas les conditions requises (par l'UE) et qui s'inscrivent dans une stratégie à long terme, et ne pas reporter certains projets après l'adhésion. De plus, les fonds consacrés au développement

Alors que les fonds régionaux de développement économique, y compris l'assistance de la Commission européenne, sont de plus en plus souvent affectés aux régions les moins développées et privilégient des facteurs de croissance décisifs, la création d'institutions et la préparation de l'adhésion à l'UE prennent davantage d'importance.

Dans ce contexte, le gouvernement devrait élaborer et mettre en œuvre une stratégie à long terme...

régional direct (Allocation de développement régional et Allocation de développement rural) semblent modestes, compte tenu des objectifs ambitieux affichés par le Concept de développement régional. Il importe que le gouvernement consacre des moyens budgétaires suffisants au développement régional pour assurer l'équilibre entre les finalités nationales et le cofinancement. Une attention particulière devrait notamment être accordée aux CRD qui, en pratique, reçoivent largement moins de fonds que les CDC et les agences de développement régional (ADR) devraient disposer de personnel en nombre suffisant, ce qui n'est pas le cas actuellement. Cependant, pour consolider la politique budgétaire, il conviendrait que les dépenses supplémentaires en matière de développement territorial soient financées par des réductions dans d'autres chapitres du budget.

*... et envisager
les modalités
institutionnelles
d'une meilleure
coordination
horizontale
et verticale.*

A mesure que le nombre de programmes augmente et que la politique régionale se développe, la participation des ministères à l'élaboration de politiques ayant des objectifs de développement au niveau infranational devient décisive. De nombreux ministères financent à des degrés divers l'investissement local et régional par des chapitres spéciaux à l'intérieur de leur budget. Le montant de leurs apports est sensiblement plus élevé que celui du ministère de l'Agriculture et du Développement régional (MADR), le principal acteur de l'État pour les questions régionales. Récemment, le ministère de l'Économie s'est vu confier la coordination globale des politiques structurelles, tandis que certaines responsabilités liées au Programme PHARE relèvent d'un ministre sans portefeuille. Il est nécessaire dans ce contexte de poursuivre les efforts en vue de rationaliser le cadre institutionnel et de réduire la fragmentation des fonctions.

*Il faudrait évaluer
les effets spatiaux
des politiques
économiques.*

Les politiques régionales mises en place au début de la période de transition visaient à réduire les disparités et à favoriser la péréquation par des subventions directes, tandis que les politiques économiques poursuivaient leur objectif traditionnel : promouvoir la privatisation et la concurrence sur les produits, poursuivre la réforme de la réglementation et développer la compétitivité. Cette division des tâches n'a plus lieu d'être. En Hongrie et dans d'autres pays de l'OCDE, la dimension territoriale des politiques économiques apparaît

désormais plus clairement. Les politiques territoriales axées sur le développement régional, urbain et rural s'efforcent de plus en plus de déterminer les perspectives de développement de chaque territoire et de les aider à tirer pleinement parti de leurs avantages comparatifs en proposant des services et des infrastructures. Le Plan Szechenyi, récente initiative du ministère de l'Économie qui met l'accent sur la nécessité d'une répartition équilibrée de l'activité sur tout le territoire, constitue à cet égard un pas dans la bonne direction. Jusqu'à présent, les effets spatiaux des politiques économiques n'ont pas été analysés de façon approfondie et il reste encore beaucoup à faire, si l'on veut prendre des initiatives plus cohérentes et qui se renforcent mutuellement.

L'IDE demeure le principal instrument des stratégies de développement économique. Jusqu'à présent, Budapest, le centre et l'ouest de la Transdanubie occidentale ont attiré de nombreux investisseurs étrangers et internalisé la plupart de leurs avantages économiques. Malgré des mesures spécifiques et des incitations régionales (subventions, exonérations fiscales, parcs industriels, zones franches), les investisseurs étrangers, qu'ils soient ou non déjà implantés en Hongrie, commencent seulement à s'intéresser au sud et à l'est du pays. Dans la zone OCDE, l'expérience montre qu'il est possible d'attirer une part importante d'IDE dans les régions les moins prospères. Cela suppose une politique globale de l'État, la participation des ADR, un haut niveau de professionnalisme et des capacités de mise en réseau. Il faudrait, dans ce domaine, que les autorités nationales plafonnent les incitations et mettent en place des mécanismes spécifiques pour limiter la surenchère entre les régions.

Néanmoins, d'autres solutions que les stratégies de développement de l'investissement direct étranger devraient être envisagées, notamment le renforcement des entreprises locales et la promotion des activités tournées vers le marché régional. Les PME constituent souvent la clé de voûte des régions moins avancées, surtout dans les zones rurales. De plus, il existe de nombreuses petites entreprises vitales en Hongrie. Bien qu'elles jouent un rôle décisif dans le commerce, le bâtiment, les industries légères et les services, elles ne sont pas très productives, la qualité de

L'investissement étranger direct doit s'étendre aux territoires les moins développés, en particulier dans l'est du pays.

Il convient aussi d'accorder plus d'attention au développement de la croissance endogène, et, en particulier, aux petites et moyennes entreprises...

leurs produits et services reste médiocre, la commercialisation est insuffisante et la gestion est souvent mauvaise. En règle générale, il est facile de créer une entreprise, mais le contexte n'est pas très favorable à son développement pour plusieurs raisons : lourdeurs administratives, impôts relativement élevés, fiscalité changeante, cotisations d'assurance sociale coûteuses et difficultés pour obtenir des prêts bancaires et des garanties. En 1999, le gouvernement a pris un décret sur les mesures qui s'imposent et un projet de loi sur les PME a été déposé au Parlement. Les nouveaux crédits budgétaires votés pour les PME incluent des fonds du ministère de l'Économie qui s'occupe de l'aide directe aux entreprises, et du MADR (Allocation de développement régional) qui, lui, met plus l'accent sur les aides indirectes (infrastructures, pépinières d'entreprises, centres d'innovation). Il est encore trop tôt pour évaluer ces initiatives, mais il est important de souligner que l'intérêt accordé aux PME s'est traduit par une prolifération de programmes qui, dans bien des cas, n'ont guère de liens entre eux. Il convient d'assurer aux PME un environnement stable, et l'accès au système bancaire revêt une importance capitale dans cette optique. Les précédents programmes de prêts PHARE n'ont généralement pas réussi à susciter l'intérêt des banques pour les petites entreprises. Faute d'institutions intermédiaires, il faudrait envisager des solutions sectorielles comme le Consortium régional de garantie.

*... resserrer les liens
entre le secteur
domestique
et les entreprises
étrangères est
impératif si l'on
veut renforcer
le développement
territorial.*

Dans un tel contexte, on peut craindre de voir s'installer une économie à deux vitesses : d'un côté, un secteur étranger très performant composé généralement de grandes entreprises et, de l'autre, une multitude de petites entreprises qui ont de plus en plus de mal à faire face à la concurrence et à la mondialisation. Comme les politiques à l'égard des PME ne produiront pas de résultats à brève échéance, on pourrait essayer de resserrer les liens entre les deux secteurs afin d'améliorer la compétitivité des petites entreprises travaillant en réseau avec des entreprises étrangères et d'implanter localement un savoir-faire technique. Cela permettrait aux entreprises étrangères de se fixer davantage localement et les prédisposeraient donc moins à désinvestir. L'IDE dans l'industrie est plus courant dans les secteurs qui fabriquent des pièces détachées que dans ceux qui les

assemblent, et les produits qu'ils exportent ont souvent un fort contenu en importations. Cependant, certains indices laissent penser que la compétitivité des sous-traitants hongrois s'améliore : la part de l'offre intérieure dans la production des entreprises étrangères implantées dans les zones franches a en effet augmenté en 1998. Si l'IDE se détourne de plus en plus du schéma de la production en série à « bas salaires » au profit d'un modèle valorisant les qualifications et l'innovation, comme certains investissements entièrement nouveaux semblent le confirmer, il sera encore plus nécessaire de mettre en place des réseaux de sous-traitance et de développer l'offre intérieure. A cet égard, on peut se demander si l'évolution économique en cours favorise un tel changement. Certes, le recul de l'investissement dans la recherche et la technologie semble avoir pris fin, mais la restructuration présente du système de R-D et d'innovation est essentiellement le fait des entreprises étrangères. La diffusion des technologies aux petites entreprises s'effectue lentement, et rares sont celles qui se tournent vers de nouveaux produits. Les pouvoirs publics sont conscients de ce retard et prennent des mesures pour corriger les déséquilibres. Ils ont lancé un programme destiné à relancer l'offre qui a débouché sur l'élaboration d'une charte du sous-traitant déjà signée par 50 entreprises étrangères et à laquelle participent 1 500 entreprises. Dans le cadre du Plan préliminaire de développement national (PPDN), des subventions seront accordées, par voie de concours, pour mettre en place des réseaux et regrouper des PME pour des activités de production, tandis qu'un programme de sous-traitance sera lancé dans le cadre du Plan Szechenyi. Parmi les autres initiatives, on peut citer une aide pour les infrastructures d'entreprise et pour l'acquisition de compétences dans les PME, ainsi qu'un programme régional de rattrapage du ministère de l'Éducation dans les domaines de l'innovation et de la recherche. La coordination de ces programmes devrait s'effectuer lors de la phase d'exécution, avec la participation des ADR. D'une façon plus générale, les différents services proposés aux PME (formation, conseil, aide technologique et expérimentation, conseil pour la mise en réseau) devraient être rationalisés et regroupés à l'échelon régional afin qu'un guichet unique et spécialisé représentant les agences locales pour l'emploi, les agences de développement des comtés et les ADR puisse

être mis en place. Une plate-forme technologique régionale regroupant toutes les ressources que peuvent offrir les universités, les établissements d'enseignement et les laboratoires publics pourrait être chargée de diffuser l'information, d'offrir une assistance et de proposer des paquets technologiques aux PME.

L'amélioration des infrastructures de transport et de télécommunication demeurent un facteur critique pour la croissance.

Il est indispensable que le développement territorial repose sur des infrastructures appropriées et des externalités régionales pour attirer l'IDE, assurer la compétitivité des PME et parvenir à une répartition régionale plus équilibrée et durable des activités. En créant de nouvelles liaisons de transports et en ouvrant un accès universel aux télécommunications, on réduit le coût engendré par l'exploitation d'une entreprise dans les régions périphériques. Les coûts de propriété et de main-d'œuvre, qui sont plus faibles par nature dans ces régions, deviennent plus attractifs encore pour les entreprises.

Il faudrait mieux équilibrer et coordonner le réseau d'autoroutes et de routes principales. Les chemins de fer et les routes secondaires doivent être développés.

Si les efforts fournis pour améliorer l'accessibilité ont contribué dans une large mesure à atténuer les goulots d'étranglement et à accroître la prospérité au niveau régional, il reste encore beaucoup à faire. Le projet de développement des autoroutes et routes principales a été récemment réactivé, mais le plan de modernisation du réseau continue de favoriser l'Ouest du pays et Budapest. Sa configuration reste radiale et peu de liaisons importantes ont été ajoutées. Le réseau ferroviaire est plus équilibré, mais il est mal entretenu en raison des faibles ressources qui lui sont allouées. La restructuration de la Société nationale de chemins de fer, qui a déjà coûté cher au ministère des Finances, a été reportée. Les nouveaux plans d'aménagement devraient prévoir de rationaliser les services de transport et de dissocier la gestion des voies de celle du matériel roulant. Il sera peut-être nécessaire d'envisager la fermeture de lignes moins rentables en coordination avec des projets de modernisation routière ou d'investissement dans le transport intermodal à l'échelon régional ou de comté. D'où la nécessité d'accorder plus d'attention aux réseaux de routes secondaires, y compris au contournement des nœuds urbains et aux modalités de passage aux frontières. L'État prenant en charge les trois quarts du coût de ces projets – même en tenant compte du financement de l'UE dans le cadre du programme ISPA – il est indispensable de programmer soigneusement les investissements et d'évaluer de façon très

approfondie l'impact au niveau régional. En accordant une place excessive aux couloirs transeuropéens, on risque d'accentuer et non d'atténuer les disparités d'accès entre les régions du Centre et celles de la périphérie.

En Hongrie, le trafic voyageurs dans les transports publics a considérablement diminué en raison de la détérioration de la qualité du service et de la hausse des tarifs destinée à compenser la baisse des subventions publiques. Étant donné les importantes externalités des transports publics, les communes devraient non seulement fournir des subventions raisonnables, mais aussi améliorer la planification des infrastructures et envisager de plus en plus sérieusement le transport multimodal, en particulier dans les zones suburbaines. L'État a, lui aussi, un rôle à jouer pour promouvoir une politique cohérente d'aménagement de l'espace, moderniser les réseaux routiers urbains et investir dans des équipements permettant d'améliorer la circulation. A Budapest et dans les grandes villes, il pourrait contribuer à favoriser la coordination des services de chemins de fer, d'autobus et de liaisons interurbaines.

Le secteur des télécommunications a partiellement comblé son retard. La Hongrie a aujourd'hui rattrapé la moyenne des pays de l'OCDE pour ce qui est du réseau numérique et du service mobile. Les installations de télécommunications sont toutefois inégalement réparties sur le territoire, la densité des lignes téléphoniques dans les villages est souvent faible et les communications interurbaines et à destination de la campagne peuvent être de mauvaise qualité, voire interrompues. Elles constituent donc un obstacle majeur au développement régional, plus encore que les transports ou les problèmes de passage aux frontières. La privatisation de la Société Nationale (MATAV) a été une mesure très positive, mais la concurrence demeure limitée, ce qui renforce les pressions en faveur d'une hausse des coûts et des prix. En Hongrie, le coût unitaire de la connexion à l'Internet demeure le plus élevé de tous les pays de l'OCDE. Pour améliorer l'accès aux services modernes de télécommunications, il faudrait créer un marché plus concurrentiel et appliquer le principe de l'obligation de service universel.

Des progrès sont nécessaires pour mieux planifier les infrastructures, mettre un terme au déclin des transports publics urbains...

... et ouvrir davantage le marché des télécommunications, car, en Hongrie, ce secteur est encore en retard par rapport à d'autres pays de l'OCDE.

Malgré certaines avancées, de sérieux problèmes d'environnement demeurent, en particulier dans les villes et à l'est du pays ; leur solution requiert une plus grande participation des autorités infranationales.

Depuis le début du processus de transition, le caractère durable des investissements dans les transports et les infrastructures publiques est un sujet de préoccupation dans le pays. A l'échelon régional, on considère de plus en plus aujourd'hui qu'un environnement sain est un avantage comparatif et donc un atout industriel et commercial pour attirer les individus et les investisseurs privés. Malgré les progrès réalisés en matière d'émissions de polluants, la Hongrie est loin d'avoir atteint les standards nécessaires en ce qui concerne la gestion des déchets et le traitement de l'eau. Il faut du temps et des efforts pour intégrer complètement l'acquis communautaire. Si les régions de la frontière occidentale rattraperont prochainement le niveau de protection de l'environnement des pays développés de l'OCDE, le bilan est souvent décevant ailleurs. De nouvelles sources de pollution de l'air sont apparues autour des grandes villes. Les rejets dans les rivières et, en particulier, dans le Danube ne sont pas suffisamment maîtrisés. Bien que l'État ait un rôle majeur à jouer dans le financement des investissements pour la protection de l'environnement, dans l'harmonisation des priorités nationales avec celles de l'UE et dans l'obtention d'une aide de l'UE (ISPA), les autorités infranationales sont généralement mieux à même de proposer des solutions locales aux problèmes de développement durable. Les comtés ou les régions ont cependant encore des responsabilités limitées dans ce domaine. Comme ce sont eux qui doivent élaborer les plans régionaux, il serait souhaitable qu'ils jouent un rôle plus important dans la mise en œuvre des études d'impact, le lancement des campagnes de sensibilisation et les processus de consultation des citoyens.

L'amélioration de la qualité de la vie et de la mobilité de la main-d'œuvre passe par la création d'un marché de l'immobilier plus fonctionnel.

La qualité et l'insuffisance du parc immobilier ont eu un effet négatif sur la mobilité interrégionale et l'investissement générateur d'emplois. Le marché de l'immobilier demeure particulièrement rigide, notamment en raison de la politique antérieure de sous-évaluation des actifs immobiliers et du transfert d'une partie du parc de logements vers des collectivités locales financièrement démunies. De plus, les faibles ressources et l'absence d'aide de l'État aux communes ont rendu la rénovation particulièrement difficile, notamment dans les grandes villes. Le marché du crédit étant insuffisamment développé, les transactions

sont limitées et les constructions neuves ne sont financièrement accessibles qu'aux personnes qui ont les revenus les plus élevés. Aujourd'hui, l'État se soucie davantage du coût de l'accession à la propriété dans les grandes villes et de l'existence d'une importante demande non solvable de logements. Depuis 2001, la priorité accordée au logement par le Plan Szechenyi reflète cette préoccupation et le budget de l'État offre des ressources tant pour la location que pour la rénovation des logements. Ce plan vise en premier lieu l'acquisition du premier logement et le développement du marché, tout en s'efforçant non seulement d'améliorer la répartition par région et par ville mais de satisfaire les besoins des personnes défavorisées, en particulier les personnes âgées. Il devra être mis en œuvre avec discernement si l'on veut réduire les disparités existantes. Cela suppose en particulier l'application d'une formule de péréquation pour l'attribution des subventions provenant du nouveau fonds de l'État.

D'après les estimations officielles, la proportion de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté est passée de 10 à 25 pour cent entre les années 80 et le milieu des années 90. La situation démographique est également défavorable en raison d'un taux d'accroissement naturel faible et d'un fort taux de mortalité. Dans ce contexte, l'importance limitée accordée aux problèmes sociaux dans la politique territoriale est étonnante d'autant que des mauvais résultats sont aussi obtenus dans des régions développées. Pendant la première partie de la période de transition, la pauvreté s'est répandue dans de nombreuses régions à la suite de la montée en flèche du chômage provoquée par la restructuration dans l'agriculture et le changement plus spectaculaire encore dans l'industrie manufacturière. Jusqu'à présent, l'ampleur des réactions des pouvoirs publics et le budget qui y a été consacré ont été faibles. L'aide sociale, les allocations familiales (garde des enfants) et un complément de ressources versé aux chômeurs de longue durée constituent l'essentiel de la protection sociale consentie aux personnes défavorisées. En 1999, des mécanismes de participation active ont été introduits dans le système d'indemnisation du chômage, ce qui est une contribution positive pour encourager l'emploi,

Pour combler l'écart social entre la Hongrie et les pays développés de l'OCDE, il faudra cibler plus précisément l'action publique.

mais le nouveau système penche largement en faveur des travaux publics, ce qui accroît le degré de dépendance des régions défavorisées vis-à-vis du secteur public. Jusqu'à présent, peu de mesures ont été prises pour corriger les disparités territoriales existant entre les différentes régions en termes de nombre de lits d'hôpitaux, de médecins et de ressources affectées aux infrastructures sanitaires. En ce qui concerne les allocations familiales, l'accent porte de plus en plus sur les catégories les plus démunies, même si cette orientation est toujours perçue comme favorisant les classes moyennes. Dans l'ensemble, il faudrait s'efforcer d'améliorer l'accès des plus défavorisés aux prestations sociales.

Les politiques actives du marché du travail dans les régions défavorisées sont trop orientées vers les travaux d'intérêt public.

Le chômage a été reconnu comme la principale cause de pauvreté et les pouvoirs publics ont pris des initiatives pour relever le défi. Nombre de ces initiatives (les subventions salariales, par exemple) ne sont pas spécifiquement territoriales. Cependant, les aides au marché du travail consistent désormais davantage en des interventions dans des régions bien ciblées. En outre, des politiques actives du marché du travail (PAMT) sont mises en œuvre par les Centres nationaux pour l'emploi (CNE) dans le but de lancer des programmes de retour à l'emploi. Neuf centres régionaux de développement et de formation pour l'emploi ont également été créés pour résoudre le problème du chômage structurel, mais le réseau n'est pas suffisamment articulé avec les entreprises. De plus, une part importante des fonds des CNE est destinée à des programmes de travaux d'intérêt public. L'effort global consenti par les pouvoirs publics n'en demeure pas moins modeste. Les dépenses consacrées aux régions les plus défavorisées sont bien inférieures à la moyenne de l'OCDE, alors que plusieurs régions, y compris le Nord et la Grande Plaine, sont frappées par des taux de chômage qui restent fortement et durablement élevés.

Une action plus décentralisée améliorera l'efficacité des politiques sociales.

La déconcentration, voire la décentralisation de certaines politiques sociales pourrait permettre de traiter plus efficacement le problème de la pauvreté et de l'exclusion. Jusqu'à présent, les autorités locales ont consacré environ 57 pour cent de leurs dépenses sociales aux prestations, principalement aux allocations de chômage, aux allocations logement et à d'autres aides transitoires, et ce chiffre croît

sans cesse. La capacité d'intervention des collectivités locales dépend dans une large mesure de leurs recettes fiscales, et l'insuffisance des équipements de base est très fréquente dans les agglomérations de 20 000 habitants et plus ou dans les petits villages. Des financements sociaux visent spécialement les collectivités locales en proie à une situation financière difficile. Les subventions inter-administrations et des programmes nationaux, comme le programme social rural et le programme d'aide d'urgence, rétablissent un certain équilibre, mais il faudrait accorder une plus grande attention aux achats d'équipements de base des villages. Il serait peut-être plus facile de favoriser une politique de prévention des risques sanitaires à l'échelon local où des arrangements plus souples et une participation plus active de la population devraient être encouragés. Une coordination des politiques des transports, du logement et de la santé s'impose, si l'on veut trouver une réponse pertinente aux problèmes sociaux et à celui du vieillissement, autant de problèmes plus faciles à gérer de façon décentralisée. En même temps, une forte décentralisation verticale ne semble pas propice à résoudre le problème des hôpitaux et des gros équipements sanitaires, lorsque le transfert de compétences aux collectivités locales ne s'accompagne pas des ressources financières correspondantes. Globalement, il est nécessaire de clarifier les responsabilités des différents niveaux d'administration afin d'éviter le chevauchement et le surplus des capacités.

Les résultats de la décentralisation du système éducatif sont mitigés. Les collectivités locales ont été autonomisées et des responsabilités leur ont été confiées, mais la décentralisation a abouti au morcellement des programmes et souvent affecté la rentabilité des établissements scolaires. Certains établissements souffrent du faible niveau de leurs ressources et de l'insuffisance du nombre d'enseignants, alors que d'autres sont suréquipés. Il serait nécessaire de fusionner certains établissements afin de rationaliser l'utilisation des fonds, tandis que certaines régions défavorisées devraient se voir assurer l'accès à l'éducation de base. La proportion d'élèves qui quittent le système éducatif sans diplôme demeure élevée et, dans certaines zones les taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur sont faibles. Il convient d'améliorer la

Dans le domaine de l'éducation, la coordination des infrastructures et des programmes devrait être améliorée.

coordination régionale des infrastructures et du contenu des programmes, tout en élaborant une stratégie nationale visant les plus défavorisés. Il est également essentiel de mieux intégrer la politique d'éducation et la politique de développement régional afin d'améliorer le passage entre l'école et le monde du travail.

*Il faudrait
se pencher
sur les problèmes
sociaux de la
population tsigane.*

La situation de la population tsigane pose un problème social important. Cette minorité défavorisée a un taux de scolarisation particulièrement bas, touche un revenu moyen faible et son exposition à la pauvreté est particulièrement élevée. Elle doit, par conséquent, faire l'objet d'une attention particulière. Les Tsiganes qui représentent, selon les sources, de 5 à 10 pour cent de la population ou beaucoup plus encore dans les régions du Nord-Est et du Sud, devraient voir leur nombre doubler d'ici à 2025. Le taux de chômage de ces populations est supérieur à la moyenne et l'essentiel de leur revenu provient des prestations sociales. Pour améliorer leur insertion sur le marché du travail et dans la société en général, les gouvernements successifs ont mis en œuvre des politiques ciblées et plus particulièrement axées sur l'éducation, la formation, la préservation des valeurs culturelles et l'amélioration de l'employabilité. Des programmes expérimentaux dans les domaines du logement et de la structure agraire ont également été lancés. Il est capital que ces politiques soient couronnées de succès pour que le gouvernement puisse progressivement réduire le coût budgétaire de ces interventions. Il est également impératif que les Tsiganes prennent leurs affaires en mains ; une certaine autonomie a été récemment accordée à cette minorité pour lui permettre de mener des activités culturelles, de créer des entreprises, de faire entendre son point de vue et de s'opposer à certaines décisions prises au niveau local. Il faudrait néanmoins modifier la Loi sur les minorités afin de renforcer la législation sur les discriminations à l'embauche et en matière d'éducation. Il est nécessaire aussi d'assurer la participation, à titre consultatif, des minorités autonomes aux grands programmes gouvernementaux, ainsi que leur représentation au Parlement. Les initiatives associant les citoyens tsiganes et non tsiganes devraient être vivement encouragées et une large information sur la culture et les valeurs tsiganes devrait être assurée.

La Hongrie a réalisé des progrès exceptionnels en matière de changements institutionnels, de privatisations, et de politiques macro-économiques. Elle a aussi amélioré sensiblement la qualité des services publics et des infrastructures. La voie de la croissance dans laquelle elle s'est engagée n'est cependant pas encore durablement tracée et des rééquilibrages doivent être opérés pour empêcher que ne s'accroissent la fragmentation territoriale et les disparités de richesses et d'emploi entre l'Est et l'Ouest, la capitale et la périphérie, et les zones urbaines et rurales. Le défi à relever est double. Premièrement, l'État doit collaborer de façon accrue avec les entités infranationales et mettre en place les dispositions institutionnelles qui s'imposent. Cette coopération s'exprime déjà dans les programmes de développement territorial proposés aux communes et aux agences, mais il faut la renforcer si l'on veut répondre aux aspirations économiques régionales. Il est certain que l'aide de l'UE et les ressources complémentaires fournies par la Commission européenne donnent au pays les moyens d'accélérer le renforcement des institutions et de jeter les bases d'une plus grande subsidiarité dans la gouvernance de la politique territoriale. Accentuer le processus de décentralisation suppose cependant de rééquilibrer les ressources en faveur des niveaux d'administration les plus bas. Deuxièmement, compte tenu de la tendance actuelle à la polarisation des activités et à l'accroissement des disparités intrarégionales, l'État doit élaborer des politiques territoriales qui s'appuient sur un système régional d'aide aux PME, renforcent les infrastructures régionales et encouragent l'entrepreneuriat. Si le développement rural, la modernisation de l'agriculture et la diversification des services, dont le tourisme, doivent faire l'objet d'une grande attention, la politique urbaine ne doit pas pour autant être négligée. Budapest est la seule ville à vocation internationale. Il faut renforcer son ouverture sur le monde et stabiliser son cadre institutionnel comme celui des autres grandes villes. Il est en particulier essentiel d'encourager une meilleure gestion des agglomérations au moyen d'une meilleure coopération intercommunale. Ces changements d'orientation devraient faciliter la transition vers l'adhésion à l'UE, tout en permettant une meilleure acceptation du changement structurel.

*Pour résumer,
une approche
équilibrée de la
décentralisation et
du développement
urbain
et rural aidera
considérablement
l'économie
hongroise
à s'engager
durablement
dans la voie
de la croissance.*

Chapitre 1

Transition et disparités territoriales

Au début du xx^e siècle, le niveau de développement de la Hongrie était similaire à celui de l'Autriche, de la Finlande, de l'Italie et de l'Espagne. Par contre, en 1989, soit avant la dépression provoquée par la période de transition, la Hongrie était déjà en retard par rapport à elles, mais aussi par rapport à la Grèce et au Portugal, les deux pays où le PIB par habitant est le plus faible d'Europe. Depuis cette date, la Hongrie s'est engagée dans un processus de transformation vers une économie de marché, a renoué avec la démocratie et se prépare à entrer dans l'Union européenne. Aujourd'hui, la Hongrie figure parmi les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) dont les performances économiques sont les meilleures et elle rattrape lentement les pays de la zone méridionale de l'UE. Elle a affiché un taux de croissance supérieur à 4 pour cent au cours des trois dernières années : l'inflation a diminué d'un tiers et le chômage est inférieur aux niveaux européens. Ce bon rendement économique devrait être maintenu dans les prochaines années. Toutefois, la répartition des coûts et des avantages du processus de transition n'a pas été uniforme. Les niveaux de revenu, les taux de chômage et de pauvreté varient très largement d'une région à l'autre et des groupes importants de la population souffrent actuellement de l'exclusion sociale. L'investissement est concentré dans un tout petit nombre de domaines, laissant certains secteurs et certaines régions à la traîne. La forte aggravation des disparités régionales, le manque de cohésion et d'infrastructures reliant les différentes parties du territoire, ainsi que la nécessité de consolider les gains résultant de la stabilisation sont autant de raisons d'adopter une nouvelle approche associant les politiques macro-économiques et les politiques territoriales.

Situation macro-économique

Au cours des trois dernières années, la Hongrie a connu un taux de croissance moyen de 4.7 pour cent, soit l'un des plus importants de la zone de l'OCDE. Selon la dernière *Étude économique de l'OCDE*, cette expansion rapide du PIB devrait se poursuivre à un rythme rapide et équilibré, soutenue par une croissance exceptionnelle des exportations et une demande forte. Au premier trimestre de 2000, le

taux de chômage est tombé à 6.3 pour cent, ce qui est bien inférieur à la moyenne européenne et proche de la moyenne de la zone de l'OCDE, tandis que l'emploi enregistrait une progression record de 3 pour cent en 1999. Entre 1995 et 1999, le taux d'inflation a été réduit d'un tiers, le déficit public général a diminué de moitié et, sur la même période, l'endettement brut est passé de 90 à 62 pour cent du PIB grâce aux réformes importantes mises en œuvre au cours de la dernière décennie, comme le Plan Bokros de stabilisation de 1995 qui visait à corriger les déséquilibres internes et externes.

Pendant la période de transition, la Hongrie a mis en place la plupart des éléments du cadre juridique et institutionnel d'une économie de marché : les prix intérieurs et les salaires ont été libéralisés, de même que le commerce extérieur et les investissements ; la privatisation a été pratiquement achevée (environ 80 % de la valeur ajoutée est désormais produite par le secteur privé¹) ; une solide structure de gestion des entreprises a été créée avec l'aide d'une législation stricte sur les faillites et la réforme de la réglementation a progressé de manière impressionnante (voir OCDE, 2000g). En outre, plus de 90 pour cent des directives de la Communauté européenne ont été adoptées et doivent être intégrées au système juridique dans les années à venir. Ce nouvel environnement a permis d'améliorer la conjoncture et les performances des entreprises, comme en témoigne la progression spectaculaire de l'investissement direct étranger (IDE) et des exportations hongroises, progression qui a frôlé les 90 pour cent entre 1996 et 1999. Aujourd'hui, la Hongrie jouit d'une économie forte et concurrentielle qui, sans connaître de graves problèmes, a survécu à la crise qui a secoué l'Extrême-Orient et la Russie.

Cependant, le progrès économique n'a pas bénéficié à toutes les parties du territoire national et l'exclusion sociale frappe des groupes importants de la population. Durant le premier tiers des années 1990, la Hongrie a connu une récession économique engendrée par les chocs exogènes et les chocs sur l'offre de la période de transition : la perte des marchés des pays de l'Est, la libéralisation des prix et l'évolution vers les prix mondiaux ont entraîné un effondrement de l'investissement et une baisse de 20 pour cent de la consommation et des revenus individuels. La crise a affecté les territoires de manière inégale : le chômage a fortement augmenté, en particulier dans certaines régions et parmi certaines catégories de travailleurs, mais, plus préoccupant encore, la part de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté est passée de 10 pour cent dans les années 1980 à 25 pour cent au milieu des années 1990.

Bien que les évolutions macro-économiques récentes soient positives, certains craignent que l'économie approche de sa limite de croissance potentielle. Ainsi, le processus de désinflation a marqué une pause en 1999 et 2000, en raison notamment de facteurs exogènes, et les déficits publics généraux demeurent élevés, même s'ils diminuent. De plus, comme des entrées de capitaux importantes

ont repris en 2000, la bande étroite de fluctuation du régime existant de taux de change a contraint la Banque centrale à laisser les taux d'intérêt chuter de manière pro-cyclique, alors même que l'économie se rapprochait de son niveau de production potentiel, redoublant la nécessité d'une politique budgétaire plus contraignante. Dans ce contexte, les plans actuels d'augmentation des dépenses publiques, dans des proportions pouvant atteindre 1.5 pour cent du PIB, risquent d'entraîner une surchauffe de l'économie et un creusement du déficit des paiements courants qu'il faudrait compenser par des dépenses afin de préserver l'équilibre interne et externe. Cela signifie que le gouvernement doit examiner avec soin ses priorités en matière de dépenses. De fait, les efforts de rigueur budgétaire se sont attachés, par le passé, à limiter la croissance des salaires et à différer les investissements, mécanismes qui ne sont pas supportables à long terme et qui tendent à freiner les efforts de développement. Ces tendances soulignent les problèmes structurels du déficit, les dépenses étant trop focalisées sur la consommation publique et les transferts aux entreprises et aux ménages, au détriment de l'investissement dans des domaines comme les infrastructures. Les investissements publics ont été fortement amputés en 1999, mais ils ont repris en 2000. Si de nouvelles dépenses devaient intervenir et si la désinflation devait reprendre, ces phénomènes devraient s'accompagner de coupes sombres dans les programmes existants.

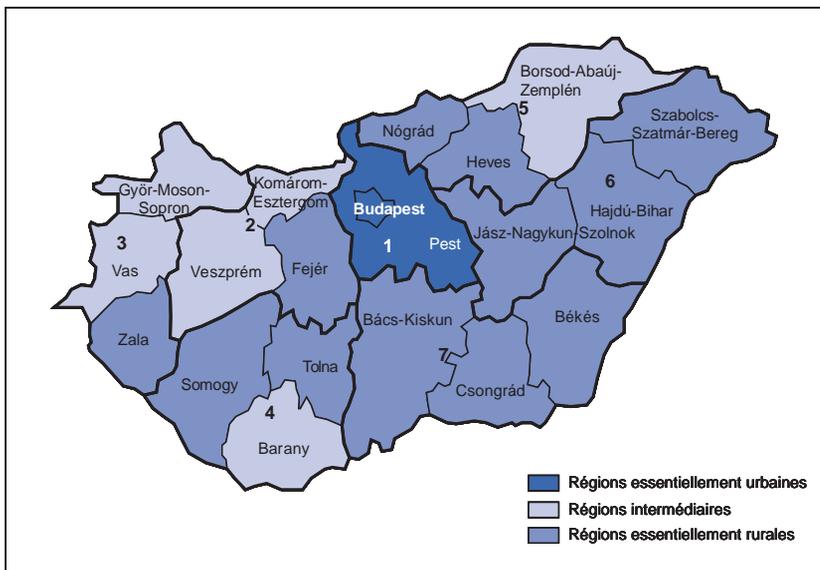
Étant donné le large éventail des politiques sociales, fiscales et industrielles ayant une composante territoriale et la nécessité de réduire les dépenses globales ou de les maintenir à leur niveau actuel, le gouvernement doit continuer à réorienter les dépenses des programmes pour tenter de compenser les déséquilibres territoriaux et d'encourager la croissance dans les régions qui sont en retard. Une croissance territoriale plus équilibrée pourrait alléger quelque peu la charge budgétaire en réduisant les coûts sociaux et en augmentant l'offre nationale, les régions en retard augmentant leur production. A cet égard, et comme l'indique l'enquête de 2000, il semble largement possible de cibler davantage les transferts aux ménages qui en ont le plus besoin, ce qui, compte tenu de la répartition inégale de ces populations, devrait contribuer à réduire les disparités régionales. De plus, les ressources ainsi dégagées pourraient ensuite être affectées au développement territorial.

Tendances économiques et preuves empiriques des disparités régionales

Les disparités régionales ne sont pas nouvelles en Hongrie. Après la Seconde Guerre mondiale, une industrialisation reposant sur l'industrie lourde avait déjà créé un axe de développement Nord-Est fortement industrialisé et un axe de développement Sud-Ouest reposant sur l'agriculture. Toutefois, la crise économique qui sévit depuis le début des années 1980, conjuguée aux changements économiques, politiques et sociaux entraînés par la transition, a sensiblement

modifié le schéma territorial et accentué les disparités. Le Centre (et notamment la capitale, Budapest), qui est la seule région métropolitaine (voir graphique 1 et encadré 1), a accru sa prédominance sur les autres régions. Le fossé entre régions urbaines et régions rurales s'est également creusé. De nouvelles différences ont été créées. Elles ont aggravé le fossé entre l'Est et l'Ouest et suscité des crises localisées. De manière générale, la création d'une économie de marché a été favorable aux régions déjà développées, en particulier à Budapest et à ses environs, mais elle a frappé durement les régions où les structures traditionnelles restent dominantes dans des secteurs comme l'industrie lourde et l'agriculture, grands perdants de la transformation (graphique 2). C'est ce qui s'est produit dans la plupart des installations industrielles qui emploient beaucoup de main-d'œuvre dans les zones rurales du Nord-Est et du Sud-Ouest du pays.

Graphique 1. Typologie des régions hongroises



1. Centre (Pest, Budapest).
2. Transdanubie centrale (Fejér, Veszprém, Komárom-Esztergom).
3. Transdanubie occidentale (Vas, Győr-Moson-Sopron, Zala).
4. Transdanubie méridionale (Somogy, Tolna, Baranya).
5. Nord (Nógrád, Heves, Borsod-Abaúj-Zemplén).
6. Grande Plaine septentrionale (Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok).
7. Grande Plaine méridionale (Békés, Csongrád, Bács-Kiskun).

Source : OCDE/TDS-TSI, 2000.

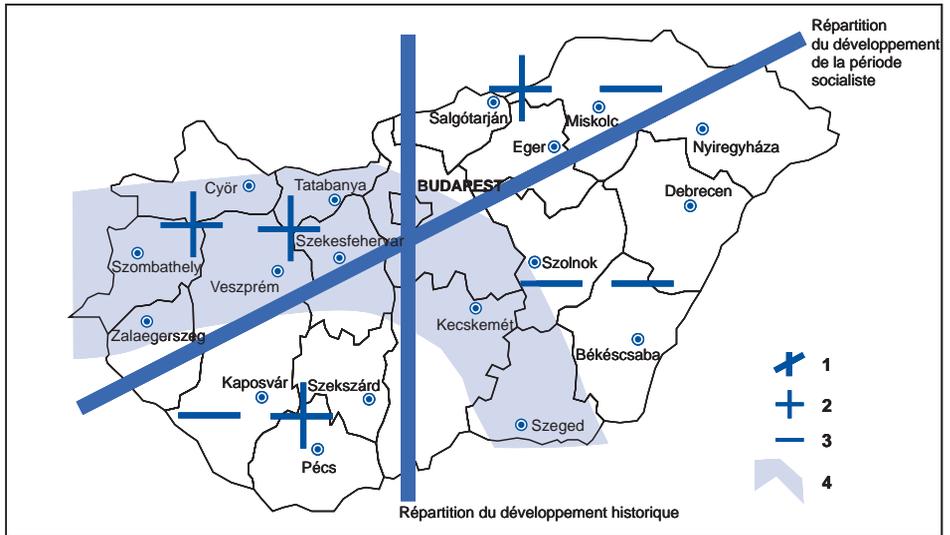
Encadré 1. **La nouvelle organisation territoriale**

Étant donné les changements importants qui s'étaient produits dans l'économie, un système de régions statistiques a été introduit vers le milieu des années 1990 dans le but d'élaborer une unité d'analyse et d'intervention plus appropriée. Ce choix a été notamment motivé par la nécessité de se conformer aux procédures de l'Union européenne pour les fonds structurels. Approuvée par le Parlement en 1996, la division du pays en « régions statistiques et régions de planification » se conforme à la nomenclature à cinq niveaux des unités territoriales statistiques (NUTS) de l'UE : l'État (NUTS 1), les régions (NUTS 2), les comtés (NUTS 3), les petites régions « statistiques » (micro-régions) (NUTS 4) et le peuplement (collectivités locales) (NUTS 5). Ce cadre garantit que les exigences du système d'information de l'UE sont satisfaites et que les données sont à la fois comparables et adéquates pour bénéficier de l'accès aux différents fonds d'aide.

Le Service du développement territorial de l'OCDE distingue trois types de régions selon leur densité de population : les régions essentiellement rurales (plus de 50 %), les régions intermédiaires (entre 15 et 50 %) et les régions essentiellement urbaines (moins de 15 %)*. Le système de découpage territorial distingue deux niveaux infranationaux : d'une part, les collectivités locales qui correspondent, dans la plupart des cas, au plus petit échelon administratif ou statistique du pays, et, d'autre part, les régions qui correspondent, pour la plupart des pays, au deuxième échelon administratif officiel infranational (département pour la France, province pour l'Italie, comté pour le Royaume-Uni et la Hongrie). Dans la typologie de l'OCDE, on définit comme rurales les collectivités locales ayant une densité de population inférieure à 150 habitants/km² (500 pour le Japon). En ce qui concerne la Hongrie, 12 des 20 comtés sont des régions surtout rurales, six sont des régions intermédiaires et deux, qui constituent la région statistique du Centre, sont des régions essentiellement urbaines (graphique 1).

* Dans toute étude analytique conduite aux niveaux infranationaux, le choix de l'unité territoriale est critique. La base de données territoriales actuelle de l'OCDE englobe les données démographiques, économiques et sociales jusqu'à deux sous-niveaux administratifs infranationaux : les grandes régions (NT2 = quelque 300 régions de ce type pour les 29 pays de l'OCDE) et les petites régions (NT3 = environ 2 300 régions). En dépit de toutes les imperfections que comporte cette ventilation à des fins de comparabilité internationale, elle semble être la mieux adaptée aux travaux analytiques et empiriques, car c'est à ce niveau que l'on trouve la plupart des données, actualisées et comparables qui sont disponibles. De plus, ces niveaux sont établis officiellement et sont relativement stables dans tous les pays de l'OCDE, dont beaucoup les utilisent comme cadre de mise en œuvre des politiques régionales.

Graphique 2. Gagnants et perdants de la transformation



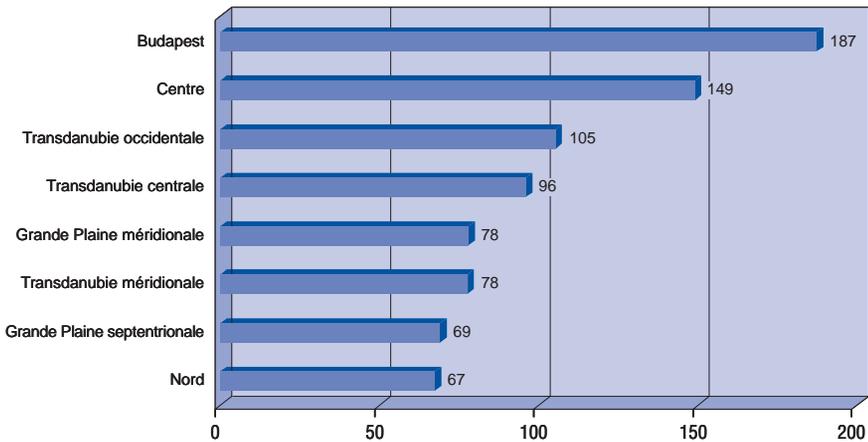
1. Répartition du développement.
 2. Gagnant.
 3. Perdant.
 4. Zone en développement.
- Source : Faragó, L., 1999b.

Production et revenus

Le PIB est un indicateur évident des disparités régionales. L'essentiel de la production enregistrée par l'économie hongroise depuis le début de la transition a été produit par la région du Centre (41.6 %). Le graphique 3 indique les disparités régionales du PIB par tête par rapport à la moyenne nationale. Toutefois, les bonnes performances enregistrées dans la région du Centre ne concernent pas toutes les régions : sans Budapest, le comté de Pest ne serait pas aussi prospère que la Transdanubie occidentale ou la Transdanubie centrale dont les performances sont voisines ou supérieures à la moyenne nationale². Les quatre autres régions (du Nord-Est et du Sud) se situent approximativement au même niveau : environ 70 à 80 pour cent de la moyenne. Sur l'ensemble du territoire, l'écart-type du PIB par tête a évolué entre 25 et 30 pour cent entre 1994 et 1998 (graphique 4)³. Pendant cette période, le fossé s'est creusé de 5 pour cent et les chiffres indiquent une croissance régulière. Si l'on exclut Budapest, le taux de croissance est encore supérieur à 19 pour cent, ce qui laisse à penser que le problème ne tient pas uniquement à l'importance de la capitale par rapport aux régions non

Graphique 3. PIB par tête en pourcentage de la moyenne nationale, 1997

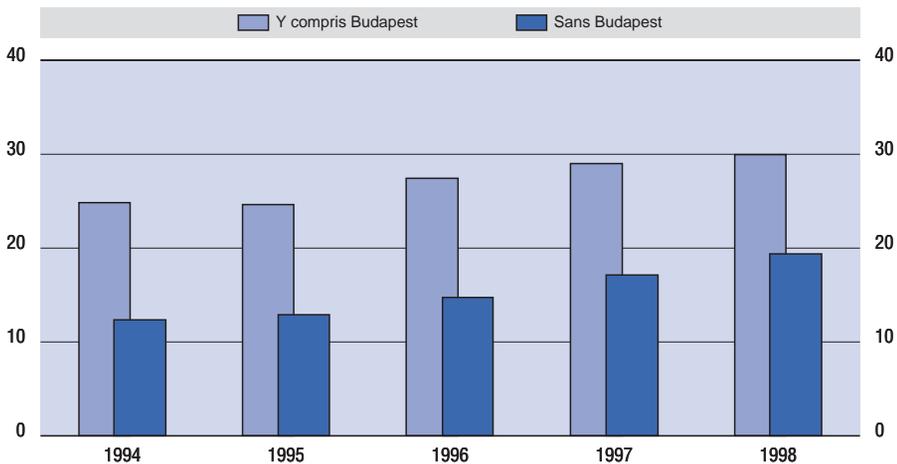
Moyenne nationale = 100



Source : Données de l'Office central de statistique de Hongrie.

Graphique 4. PIB par tête au niveau des comtés, 1994-1998

Écart-type par rapport à la moyenne nationale



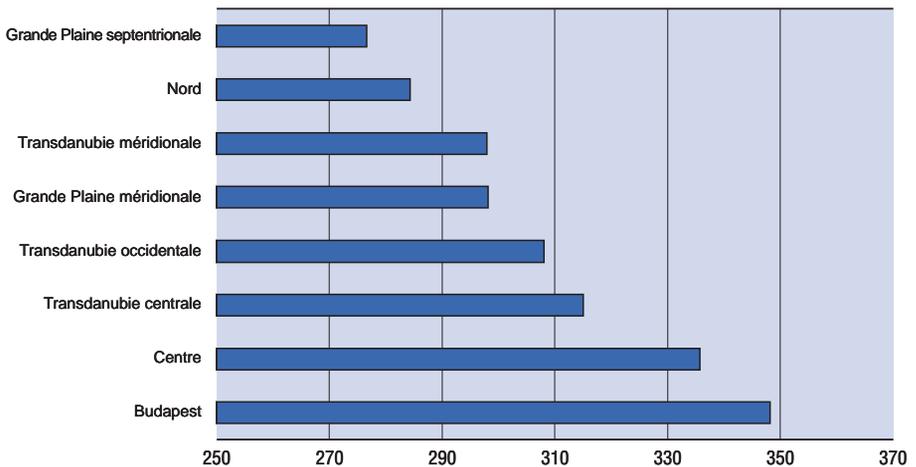
Source : Données de l'Office central de statistique de Hongrie.

métropolitaines. Cependant, même dans cette configuration, il reste que le fossé s'est creusé de 5 à 6 pour cent en 1997 et 1998.

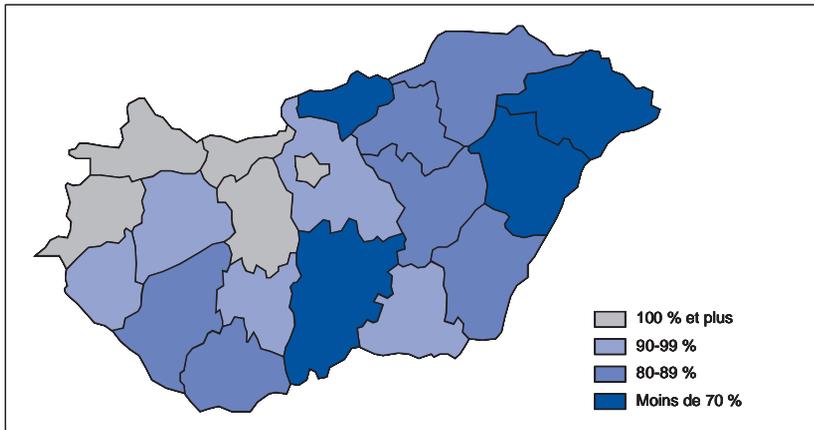
Les données sur les revenus confirment l'existence de grandes disparités régionales (graphiques 5 et 6). Le différentiel régional de revenus montrait un écart de 11 pour cent, en 1998. Les régions du Centre et de l'Ouest sont dans une situation plus favorable que les régions de la Grande Plaine ou du Nord-Est. Un ménage moyen de la Grande Plaine septentrionale dispose d'un revenu égal à environ 75 pour cent du revenu d'un ménage de Budapest. Toutefois, si la comparaison est effectuée au niveau des comtés, l'écart-type double pratiquement pour atteindre 18.2 pour cent. Si la comparaison est effectuée au niveau de micro-régions, l'écart-type est pratiquement de 30 pour cent, comme pour les disparités de PIB et de taux de chômage⁴. Cette dernière unité d'analyse est très semblable à une région fonctionnelle et au marché local du travail (encadré 2), qui seraient plus appropriés pour l'étude des tendances socio-économiques territoriales. Le graphique 6 indique la base de revenu imposable par tête des comtés. Quatre comtés sur 19 (deux de Transdanubie centrale et deux de Transdanubie occidentale) et la capitale ont une base de revenu imposable supérieure à la moyenne nationale. La plupart des comtés du Sud se situent dans la tranche moyenne, alors que le niveau de revenus des comtés du Nord-Est varie entre 63 et 79 pour cent de la moyenne. C'est dans les comtés où la part de l'agriculture est la plus importante que la base de revenu est la plus faible.

Graphique 5. Revenu annuel moyen des ménages par région, 1998

Milliers de HUF



Graphique 6. **Revenu imposable par tête, 1997**
Moyenne nationale = 100



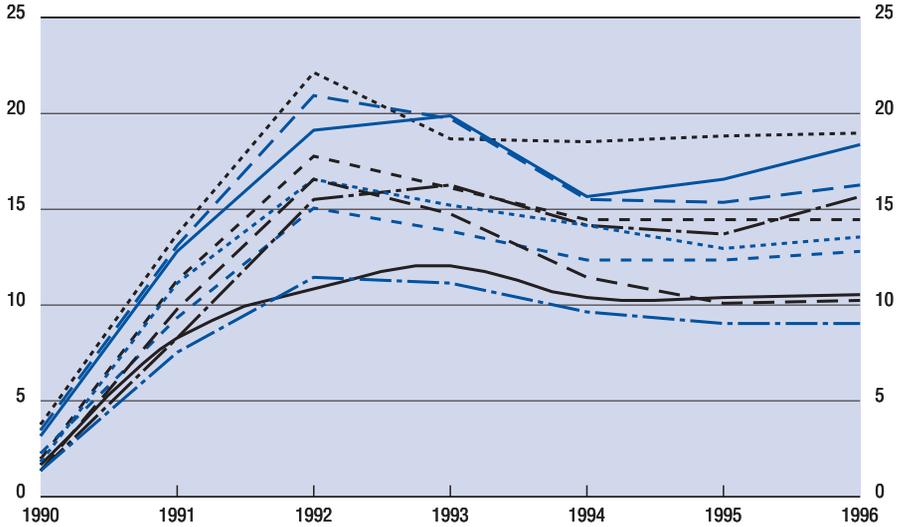
Source : Données de l'Office central de statistique de Hongrie.

Emploi et chômage

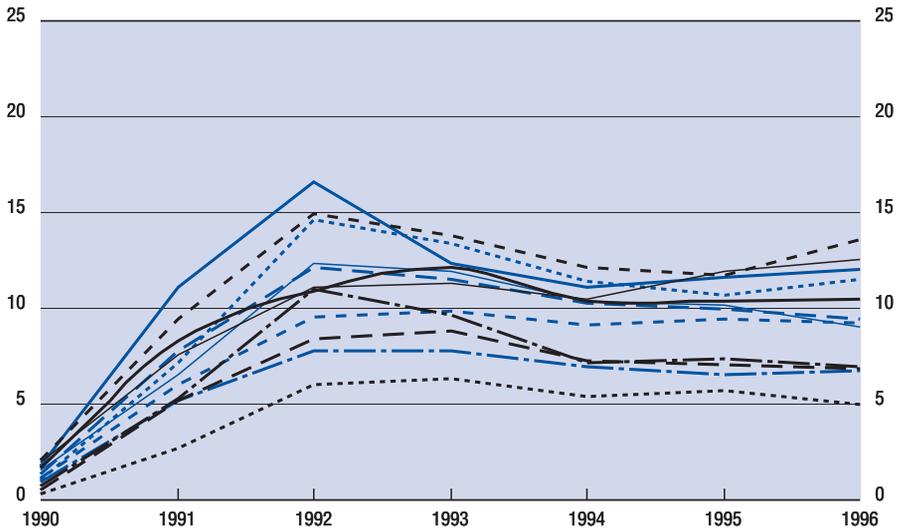
De tous les pays en transition, la Hongrie est celui où l'ajustement du marché du travail a eu les pires conséquences. Les pertes d'emplois ont atteint 27 pour cent entre 1990 et 1996, un chiffre frappant comparé aux 18 pour cent enregistrés en Slovénie, 16 pour cent en République slovaque et 8.6 pour cent en République tchèque et en Pologne. Le chômage s'est répandu rapidement d'une région à l'autre, atteignant son plus haut niveau (12 % de moyenne nationale), en 1993, et a touché toutes les régions (y compris le Centre). L'écart entre les régions s'est stabilisé aux alentours de 30 à 35 pour cent en 1998⁵. De façon générale, en dehors du fossé qui existe entre Budapest et les zones non métropolitaines, on observe un écart important entre les parties occidentale et orientale de la Hongrie. Le graphique 7 montre des taux de chômage supérieurs à la moyenne dans les comtés de la partie orientale et inférieurs à la moyenne dans les comtés de la partie occidentale, exception faite de la Transdanubie méridionale. Avec la reprise économique, le chômage est tombé à 6.3 pour cent au début de 2000. Des disparités subsistent néanmoins, car le Nord, la Grande Plaine septentrionale et la Transdanubie méridionale ont des taux de chômage supérieurs (respectivement à 11.6, 10.2 et 8.3 %) à ceux du Centre (5.2 %), de la Transdanubie occidentale (4.5 %), de la Transdanubie centrale (6.1 %) et de la Grande Plaine méridionale (5.8 %).

Graphique 7. Évolution du chômage dans les comtés

Taux de chômage dans les comtés de l'est de la Hongrie



Taux de chômage dans les comtés de l'ouest de la Hongrie



Encadré 2. Les régions fonctionnelles

L'une des principales difficultés que pose l'utilisation des données du recensement pour l'analyse locale est qu'elles font habituellement référence à des unités territoriales à caractère administratif, qui n'ont pratiquement aucune importance géographique ou statistique, et qu'elles sont donc mal adaptées à l'étude des phénomènes socio-économiques ou à la formulation ou à la gestion de politiques destinées à les encourager ou à les comparer. La solution consiste à adopter des entités territoriales représentatives de la manière dont s'organise la société, en localisant les unités résidentielles, productives et récréatives par rapport auxquelles se développent les activités économiques et les relations sociales.

L'importance que revêt l'unité territoriale dans toute étude analytique a conduit l'OCDE à entreprendre un travail expérimental sur la pertinence de délimiter les frontières des régions fonctionnelles en se basant sur le temps qu'il faut pour se rendre du domicile au travail. Ces régions correspondent aux bassins d'emplois locaux et fournissent une ventilation exhaustive des territoires nationaux. Dans l'ensemble, le caractère officieux et instable de ces frontières rend la collecte des données et leur suivi dans le temps relativement difficiles. Malgré tout, il reste que, dans la plupart des pays de l'OCDE, certains objectifs et certaines stratégies territoriales sont de plus en plus définis à ces niveaux. L'objectif de ces analyses est donc d'évaluer la possibilité d'utiliser les régions fonctionnelles comme unités territoriales d'analyse et d'intervention pour les politiques territoriales.

La plupart des pays de l'OCDE ont désormais défini des frontières officielles ou semi-officielles établies pour les bassins d'emplois locaux. Bien que les seuils choisis pour la migration alternante diffèrent d'un pays à l'autre et que, dans bon nombre de cas, le critère du trajet domicile-travail soit associé à d'autres critères (tels la distance des trajets quotidiens, la collaboration entre les villes, etc.), les frontières de ces régions fonctionnelles reposent sur le même principe, ce qui ouvre de nouvelles perspectives pour les comparaisons internationales aux niveaux infranationaux.

En Italie, par exemple, une régionalisation fonctionnelle du pays a été définie sur la base d'un schéma géographique des bassins d'emplois locaux (LLMA). Les LLMA sont des unités d'analyse statistiquement et géographiquement significatives et comparables, car elles sont établies à partir du même ensemble de critères dans tout le pays. Il s'agit de régions étendues et relativement autonomes constituées d'une grappe de municipalités (au-delà des frontières provinciales et régionales) définies par le traitement des données sur les trajets journaliers domicile-travail et tirées du recensement de 1991. L'autonomie fait référence au fait que l'offre et la demande de travail tendent à correspondre dans la région couverte par ces unités : en effet la majeure partie de la population résidente travaille dans la région et les employeurs recrutent des travailleurs dans les municipalités qui la composent. Les LLMA représentent donc l'environnement quotidien des résidents de la région. L'une des principales caractéristiques de ces bassins est leur niveau élevé d'intégration interne en termes de variables sociales, culturelles et économiques. Grâce à cette caractéristique, ils sont particulièrement bien adaptés à l'analyse de processus enracinés localement, tels que les disparités territoriales.

Les tendances en matière d'emploi sont analogues, avec quelques différences notoires. En 1999, 63 pour cent de la population âgée de 15 à 64 ans avait un emploi en Transdanubie occidentale, contre seulement 48.2 pour cent dans le Nord. Les disparités entre comtés s'établissent aux alentours de 30 pour cent (écart-type). Plus d'un tiers des salariés travaillent à Budapest, mais moins d'un cinquième de la population économiquement active y vit. Les comtés de Győr-Moson-Sopron et Vas ont le PIB le plus élevé de la partie occidentale et représentent une proportion de l'emploi beaucoup plus importante que ne le suggère leur population active. Dans toutes les autres régions, la proportion de l'emploi est inférieure à la proportion de la population active⁶. L'évolution observée récemment sur les marchés du travail a été positive, l'emploi ayant enregistré une progression record de 3 pour cent. Le fait que les régions en retard (sauf la Grande Plaine septentrionale) ont connu le taux de croissance de l'emploi le plus rapide, entre le début de 1999 et le premier trimestre de 2000, est une évolution positive. Toutefois, il est trop tôt pour confirmer qu'un processus de convergence est engagé.

Facteurs expliquant le nouveau schéma des disparités territoriales

Qu'elles soient mesurées en termes de revenu, de production ou d'emploi, les disparités régionales apparaissent particulièrement importantes en Hongrie. On peut imputer ce phénomène à un grand nombre de facteurs, mais en dresser la liste serait décourageant ou frustrant. Il est plus important d'orienter les politiques vers l'identification d'une stratégie territoriale utile. Bien que cette liste ne puisse être exhaustive, trois facteurs sont d'une importance cruciale pour expliquer les disparités observées dans de nombreux pays de l'OCDE : la structure sectorielle ; l'esprit d'entreprise et l'investissement direct étranger ; ainsi que la recherche et le développement.

Structure sectorielle, régions de crise localisée et pôles de croissance

Des régions de crise localisée sont apparues lors de la réorganisation de la composition sectorielle de l'économie et de l'industrie après la crise économique des années 1980 et la période de transition des années 1990. L'axe de l'industrie lourde dans les montagnes centrales du Nord-Est et du Sud-Ouest, qui constituait le pilier le plus solide de la structure économique hongroise pendant près de quatre décennies, s'est totalement effondré. Les régions (situées pour la plupart dans le Nord-Est et en Transdanubie méridionale) où dominaient une base industrielle monosectorielle et une structure hiérarchique rigide ont vu leur compétitivité chuter lorsque les taxes sur les salaires ont augmenté. La plupart de ces régions ont souffert ou souffrent encore de la restructuration. Dans l'industrie minière, la métallurgie et le textile, près de 200 000 emplois ont été supprimés entre 1988 et 1994. Les quelque 100 000 salariés qui travaillent dans ces secteurs

se concentrent fortement dans un petit nombre d'installations : 92 pour cent des mineurs travaillent dans les mines de charbon des comtés de Borsod-Abaúj-Zemplén, Komárom-Esztergom et Veszprém ; l'exploitation du charbon et de l'uranium a été importante dans les régions montagneuses de la Transdanubie méridionale et 90 pour cent des emplois dans la sidérurgie sont situés dans les comtés de Borsod-Abaúj-Zemplén, Fejér, Nógrád, ainsi que dans la capitale, tandis que la moitié des employés du textile se concentrent dans les comtés de Győr-Moson-Sopron, Vas et Csongrád, et à Budapest. Nombre de ces régions ont définitivement perdu leur principale activité économique. Le secteur minier est celui qui a perdu la plus forte proportion de salariés (80 % entre 1984 et 1995), suivi du génie mécanique (67 %), de la métallurgie (63 %), de la fabrication de chaussures et d'articles en cuir (56 %) et de l'industrie textile (54 %). Entre 1984 et 1995, le nombre des actifs dans le secteur primaire a diminué de 621 000 (53 %), tandis que dans le secteur secondaire, il a baissé de 775 000 (39 %).

Les régions en crise de la Hongrie orientale, notamment les comtés de la Grande Plaine, sont des régions de production agricole. Durant les années de transition, la chaîne intégrée de production-achats s'est brisée. L'aide de l'État ayant cessé ou étant tombée à un niveau minimum, les crédits à l'agriculture se sont raréfiés et l'écart de parité agricole s'est creusé. Les changements de propriétaire, la perte des marchés de l'Est et les distorsions commerciales occasionnées par la politique agricole de certains pays occidentaux ont entraîné une dépression agricole de grande ampleur. Les trois quarts des entreprises agricoles qui ont fait faillite étaient implantées dans les régions défavorisées spécialisées dans les activités primaires. Le tableau I indique la part des différents secteurs dans le PIB des comtés et dans le PIB régional, en 1997. Les régions où la part de l'agriculture dans le PIB est la plus importante sont situées dans la Grande Plaine et la Transdanubie méridionale⁷. Les performances économiques des comtés sont loin d'être uniformes. Les comtés de la Grande Plaine méridionale affichent des chiffres bien supérieurs en termes de production et d'emploi à ceux de la Grande Plaine septentrionale. Dans le Nord et, en particulier dans le comté de Borsod-Abaúj-Zemplén, l'importance de l'agriculture est devenue de plus en plus grande par suite de la privatisation des terres et du nombre élevé de travailleurs industriels ayant perdu leur emploi et contraints de travailler dans l'agriculture en dépit d'une productivité moindre et de salaires inférieurs. Une telle situation a pu stabiliser des poches de chômage visibles. La production et les taux d'emploi dans l'agriculture ne cessent de baisser dans la mesure où la tradition technologique et des atouts naturels précieux n'ont pas pu renforcer suffisamment le secteur pour le rendre compétitif.

Inversement, on a assisté à l'émergence ou à la consolidation de pôles de croissance dans les régions qui ont su adapter leur structure économique aux conditions nouvelles de l'économie de marché. Depuis le milieu des années 1990,

Tableau I. Répartition du PIB dans les secteurs et branches, 1997
En pourcentage du PIB

Régions et zones métropolitaines	Secteur primaire		Secteur secondaire		Secteur tertiaire		
	Total	dont : agriculture, élevage et sylviculture	Total	dont : activités manu- facturières	Total	dont : services financiers	dont : autres services
Part du PIB calculée aux prix de base de 1997							
Budapest	3.4	0.5	19.9	15.7	76.8	29.1	19.6
Pest	9.3	5.4	35.9	28.7	54.8	15.4	15.3
<i>Centre</i>	4.4	1.4	22.8	18.1	72.8	26.6	18.8
Fejér	10.9	6.1	50.0	46.0	39.0	12.2	12.8
Komárom-Esztergom	13.8	7.2	37.7	32.9	48.6	12.7	17.3
Veszprém	12.1	5.8	33.0	28.1	54.8	13.7	19.0
<i>Transdanubie centrale</i>	12.0	6.3	42.1	37.6	45.9	12.8	15.7
Győr-Moson-Sopron	10.1	6.8	38.2	33.0	51.8	13.7	16.9
Vas	7.1	5.3	50.7	46.8	42.2	11.1	15.0
Zala	11.4	7.1	36.0	30.8	52.6	12.8	17.7
<i>Transdanubie occidentale</i>	9.5	6.4	41.3	36.5	49.2	12.7	16.6
Baranya	17.3	9.1	20.0	15.9	62.7	17.5	22.8
Somogy	13.6	11.0	24.9	19.4	61.5	14.5	22.1
Tolna	32.8	13.0	19.7	15.0	47.5	12.6	17.7
<i>Transdanubie méridionale</i>	20.4	10.7	21.4	16.8	58.2	15.3	21.2
Borsod-Abaúj-Zemplén	13.8	5.9	33.0	28.6	53.2	12.6	20.5
Heves	17.8	8.1	27.2	23.0	55.0	14.8	20.6
Nógrád	9.7	6.6	30.9	26.1	59.4	14.2	24.9
<i>Nord</i>	14.3	6.6	31.1	26.8	54.5	13.4	21.1
Hajdú-Bihar	15.6	11.8	26.7	22.3	57.7	14.0	22.2
Jász-Nagykun-Szolnok	14.1	10.5	33.2	29.4	52.7	14.1	19.8
Szabolcs-Szatmár-Bereg	14.0	10.9	26.9	21.5	59.1	12.1	23.2
<i>Grande Plaine septentrionale</i>	14.6	11.1	28.7	24.2	56.7	13.4	21.8
Bács-Kiskun	17.1	15.0	27.0	22.6	55.9	13.2	18.6
Békés	17.0	14.8	30.5	26.6	52.6	13.7	20.7
Csongrád	15.2	11.4	26.3	22.1	58.5	17.7	21.1
<i>Grande Plaine méridionale</i>	16.4	13.6	27.7	23.5	55.9	15.0	20.0
Hongrie	10.1	5.9	28.5	23.9	61.4	19.1	19.1
Zones non métropolitaines	13.7	8.7	33.0	28.2	53.3	13.9	18.8

Source : Office central de statistique de Hongrie (1999a) : *Regional Statistical Yearbook*, 1998.

l'industrie manufacturière, les services financiers et les services aux entreprises ont tiré leur croissance de la production. Un nouvel axe industriel concurrentiel s'est dessiné dans le centre et l'ouest de la Hongrie avec l'outillage comme secteur-clé. Dans le secteur tertiaire, les régions les plus spécialisées dans les activités de services sont les comtés de Budapest (76.8 %), Baranya (62.7 %) et Somogy

(61.5 %). Récemment, les régions de la Transdanubie méridionale ont accru leur part dans la production de services. Pour les services financiers, Budapest et quelques comtés du Sud génèrent la plus forte part du PIB. Pratiquement tout l'ensemble des nouvelles banques, des compagnies d'assurance et des cabinets de conseils financiers internationaux, l'intégralité du chiffre d'affaires du marché boursier et la majeure partie des transactions internationales sont concentrées dans la capitale. L'activité touristique, qui a enregistré une légère amélioration, continue d'être aux prises avec des problèmes structurels. En outre, elle est géographiquement concentrée sur Budapest et la région du lac Balaton, alors que de nombreuses autres régions offrent un potentiel réel, notamment dans le domaine des cures thermales.

Esprit d'entreprise et investissement direct étranger

Au début des années 1990, les nombreuses réformes lancées dans les années 1980 en vue de créer un environnement économique mieux orienté vers le marché ont favorisé l'activité et la création des petites firmes. La Hongrie se distingue d'ailleurs dès cette période par un nombre d'entreprises plus élevé que dans les autres PECO. Durant les années de transition, la Hongrie a également fait preuve d'un esprit d'entreprise extrêmement dynamique. Selon Eurostat, la densité d'entreprises (50.7 %) en Hongrie est supérieure à la moyenne de l'Europe occidentale (42.8 %) ⁸. Les petites et moyennes entreprises (PME) représentent la moitié de la valeur ajoutée, un tiers seulement des exportations, mais les deux tiers de l'emploi (ISE, 1999) ⁹. Ainsi, la vie économique de la Hongrie est dominée par les micro-entreprises et les entreprises individuelles, comme c'est également le cas dans les États méridionaux de l'UE. La politique régionale a donc un rôle très important à jouer pour offrir aux PME un environnement propice à leur croissance.

La répartition géographique des entreprises ne fait pas apparaître de disparités importantes en dépit de légères différences, en particulier entre le Nord-Est et le Nord-ouest. Ces disparités sont moins importantes que pour d'autres indicateurs. A l'intérieur des régions, les entreprises se concentrent surtout dans les grandes villes et les villes de taille moyenne. La seule distinction notable est le fossé important existant entre la capitale et les régions non métropolitaines : la densité d'entreprises à Budapest est près de quatre fois supérieure (73 %) à la moyenne du pays (18.6 %), ce qui explique le coefficient national élevé de corrélation entre le PIB et la densité d'entreprises (0.65 %) et l'absence de corrélation au niveau non métropolitain. On peut toutefois observer une certaine corrélation entre la densité d'entreprises et le chômage. La capitale, les centres régionaux ¹⁰ et les hauts lieux du tourisme, comme le lac Balaton, se caractérisent par un taux de chômage faible et une densité d'entreprises élevée. Les capitales des régions les plus défavorisées, comme les comtés du Nord-Est ou les micro-régions constituées

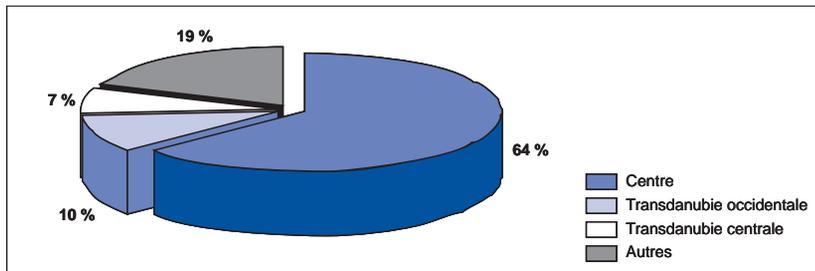
de centres urbains de taille moyenne de la partie occidentale plus développée, se caractérisent par un chômage faible et une densité d'entreprises moyenne ou un chômage moyen et une densité d'entreprises forte. A l'autre extrémité, on trouve les régions de crise localisée (anciennes régions d'industrie lourde) et les périphéries agricoles (Grande Plaine septentrionale et orientale). Les régions défavorisées (chiffres faibles à moyens dans les deux catégories) sont habituellement les régions les moins dynamiques de l'Ouest et du Centre (essentiellement des régions agricoles ou d'anciennes régions industrielles). Certaines périphéries intérieures de l'Est appartiennent également au groupe des régions à densité d'entreprises faible où le chômage varie entre moyen à élevé.

Il existe une relation forte entre la présence de capitaux étrangers et l'efficacité des entreprises (Halper et Korosi, 1998). En outre, la croissance de la productivité a été bien plus importante dans les entreprises à capitaux étrangers que dans les entreprises nationales ; il en a été de même pour la croissance de l'emploi, après des licenciements initiaux. Même lorsque l'emploi total diminuait, ces entreprises ont accru leur niveau d'emploi (OCDE, 2000b et Sass, 1996). En 1997, les entreprises à participation étrangère représentaient environ un tiers de l'emploi du secteur privé, 70 à 80 pour cent des exportations industrielles et une part importante du PIB. Le gouvernement a reconnu très tôt les effets positifs de l'IDE et mis en place un régime complexe de mesures incitatives pour attirer les investisseurs étrangers. Fin 1999, l'IDE total en Hongrie s'élevait à 20 milliards de dollars des États-Unis.

A l'instar d'autres indicateurs, l'IDE en Hongrie est extrêmement concentré dans l'espace. Les régions du Centre et du Nord-ouest (Transdanubie occidentale) ont représenté près des trois quarts de l'IDE total en Hongrie (graphique 8). A elle seule, Budapest a attiré 54 pour cent des investissements étrangers. Les régions situées le long de la frontière autrichienne continuent d'attirer l'IDE, mais leur part du capital d'exploitation importée en Hongrie tend à diminuer et les capitaux étrangers profitent surtout aux petites entreprises. Récemment, le nord de la Hongrie a également profité d'un afflux supplémentaire d'IDE principalement par le biais des privatisations dans l'industrie sidérurgique et le travail des métaux. Les investisseurs étrangers continuent de faire peu de cas de la Transdanubie méridionale et, dans une moindre mesure, de la Grande Plaine où les tendances récentes montrent une légère pénétration du capital étranger à Debrecen, Nyíregyháza (Grande Plaine septentrionale) et à Kecskemét, Békéscsaba, et Szarvas (Grande Plaine méridionale).

Il existe une corrélation très forte entre les indicateurs du capital étranger par tête et du PIB par tête des différentes régions. Un coefficient de corrélation de 0.97 a été établi en 1997 pour l'ensemble des comtés, mais ce coefficient n'est plus que de 0.69, si l'on exclut Budapest. Ainsi, l'IDE joue un rôle-clé dans le développement économique régional. Le graphique 9 fournit un tableau plus détaillé de la relation existant entre le PIB et le capital étranger par tête en

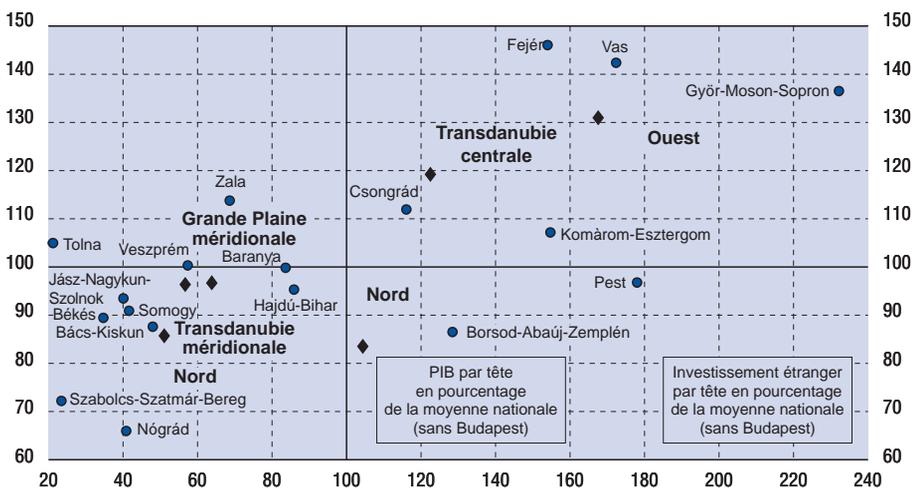
Graphique 8. Répartition géographique du stock de capitaux étrangers, 1998



Source : Données de l'Office central de statistique de Hongrie.

pourcentage de la moyenne des régions non métropolitaines en 1997. Deux comtés de Transdanubie occidentale (Vas et Győr-Moson-Sopron) et un de Transdanubie centrale (Fejér) se situent dans l'angle supérieur droit, représentant à la fois un PIB et un IDE élevés. Les régions restantes de Zala et Veszprém ont affiché un PIB relativement élevé, mais un IDE inférieur à la moyenne. Le comté de Borsod-Abaúj-Zemplén est un exemple unique de région ayant bénéficié de capitaux étrangers importants à la suite de la privatisation des grandes entreprises publiques dans

Graphique 9. PIB et IDE par tête, 1997
En pourcentage de la moyenne nationale (sans Budapest)



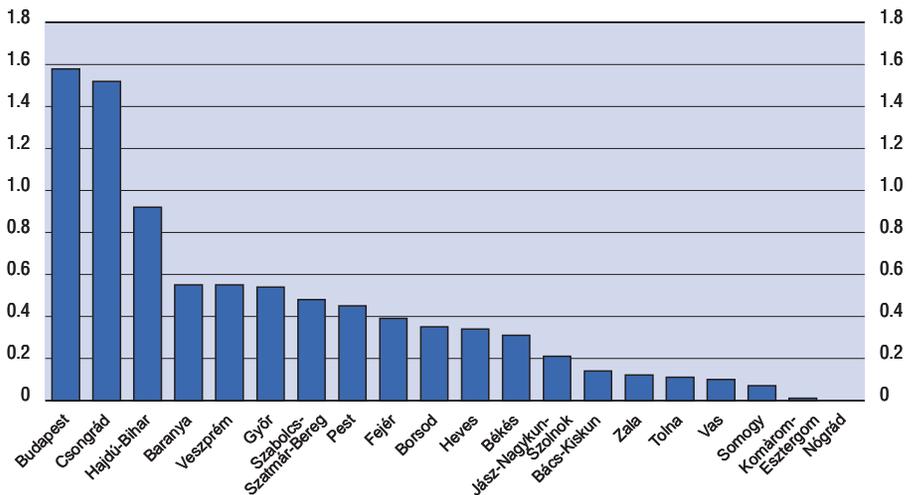
Source : Office central de statistique de Hongrie (1999a) : *Annuaire statistiques régionaux*, 1998.

l'industrie lourde, mais n'ayant pas réussi une reconversion totale. Le reste des comtés se concentre dans le quart gauche inférieur avec un PIB et une part de l'IDE inférieurs à la moyenne.

Structure territoriale de la recherche-développement

La recherche-développement (R-D) a considérablement diminué durant les années de transition. L'essentiel de cette recherche s'effectue dans des instituts financés par des fonds publics et fortement concentrés à Budapest. Environ 60 pour cent de tous les employés des établissements de R-D travaillent dans la capitale et sa banlieue (13 128 scientifiques et ingénieurs). Sur les 63 instituts de R-D que compte la Hongrie, 18 seulement sont situés dans des régions non métropolitaines. En ce qui concerne les unités centrales de R-D, 108 sur 183 opèrent à Budapest. De nombreux centres régionaux importants comme Pécs, Szeged, Győr, Debrecen et Miskolc disposent d'instituts d'enseignement supérieur poursuivant des activités de R-D ou d'autres établissements de recherche. Ces cinq villes regroupent environ 20 à 25 pour cent de tous les employés de la R-D. Les dépenses publiques de recherche sont pratiquement insignifiantes dans les villes de petite et moyenne tailles. Le graphique 10 présente les dépenses de R-D dans chaque comté en pourcentage du PIB et montre leur forte concentration. Trois comtés seulement dépassent la moyenne de 0.82 pour cent, Budapest et

Graphique 10. Dépenses de R-D en pourcentage du PIB, 1997



Csongrád étant les plus performants¹¹. Le reste du pays fait très peu de R-D. Les comtés du Nord-est, la Transdanubie méridionale et la Grande Plaine septentrionale sont au bas de l'échelle. Même les comtés de la partie occidentale figurant parmi les gagnants de la transition ne se distinguent pas des autres. Les comtés de Komárom et de Vas se classent dans les cinq derniers.

Apprécier l'innovation en termes de dépenses et de personnel de R-D suppose que les dépenses de recherche aboutissent automatiquement à la mise au point d'un produit commercial, ce qui est souvent inexact. A l'époque du communisme, la Hongrie avait un niveau élevé de dépenses et un grand nombre de personnes employées dans la R-D, mais produisait peu de produits commercialisables. Des indicateurs de remplacement, tels que les dépenses intérieures brutes de R-D du secteur des entreprises (DIRDE), sont préférables, bien que toujours liés aux intrants (recherche). La mesure des DIRDE modifie légèrement le tableau des régions hongroises en termes d'activités de R-D. La prépondérance de la région du Centre est alors encore plus frappante. Budapest et son comté environnant absorbent environ 80 pour cent des dépenses et emploient les trois quarts du personnel de recherche dans les entreprises hongroises. Dans la Grande Plaine méridionale, (deuxième centre scientifique du pays), les instituts de recherche appartiennent surtout au secteur public, tandis que dans la Transdanubie occidentale, qui jouit d'une capacité de recherche commerciale significative, les centres de recherche universitaires font défaut. La capacité de recherche dans ces deux secteurs est plutôt faible en Transdanubie méridionale et dans le Nord-Est.

Pour compléter l'analyse sur l'effort de recherche, on se réfère souvent aux statistiques en matière de brevets. Dans ce domaine les performances hongroises sont particulièrement modestes. En 1998, l'Office hongrois des brevets a reçu 44 913 demandes émanant pour la plupart (98.6 %) de sociétés étrangères contre 727 seulement, ce qui est pratiquement insignifiant, émanant de sociétés hongroises. Leur répartition géographique n'est donc pas pertinente, ce qui donne à penser que la culture d'innovation, la diffusion de la recherche et de la technologie et le capital social posent de sérieux problèmes dans le pays.

Principales conséquences des évolutions économiques sur la cohésion sociale

Dans les années 1990, un chômage généralisé a suivi la mise en œuvre du programme de transition et de stabilisation économique et a conduit à une situation générale de pauvreté. Les disparités sociales sont évidentes parmi la population et les territoires. La Hongrie se trouve désormais confrontée à des tendances démographiques négatives, une situation qui se dégrade dans le domaine de la santé et un niveau de chômage relativement élevé, en particulier, dans les régions rurales reculées, les districts urbains en difficulté et les autres régions en retard.

Indicateur du développement humain et pauvreté urbaine et rurale

La création d'une économie de marché a engendré de nouvelles formes de problèmes sociaux principalement liés à la montée du chômage qui a exclu les employés non qualifiés du marché du travail. Ce qui a eu pour conséquence principale d'appauvrir de nombreux ménages, en particulier lorsque le chef de famille perdait son emploi. Entre 1989 et 1993, le pourcentage de la population vivant au-dessous du seuil national de pauvreté est passé de 1.6 à 8.6 pour cent (Banque mondiale, 2000a). Le schéma de la pauvreté montre que l'exclusion sociale est plus grande parmi les populations rurales, les personnes peu instruites, les familles dont le chef de famille a plus de 60 ans et les familles de trois enfants et plus. Pour la minorité tsigane, le taux de pauvreté est de six à huit fois plus élevé que pour le reste de la population.

L'indicateur du développement humain du PNUD (IDH) est un indicateur global qui donne une idée de la faiblesse des performances hongroises. Il est calculé sur la base de la longévité (espérance de vie à la naissance), du niveau d'instruction (deux tiers pour l'alphabétisation des adultes et un tiers pour le taux brut d'inscription dans l'enseignement du premier, du deuxième et du troisième degrés) et du niveau de vie (PIB par tête en parité de pouvoir d'achat en dollars des États-Unis)¹². Avec un IDH de 0.795 en 1997, la Hongrie est considérée comme un pays dont les performances en termes de développement humain sont moyennes par rapport à d'autres pays en transition, tels que la République tchèque, la Slovénie et la Pologne, qui ont des indices supérieurs à 0.800¹³ et sont considérés comme ayant des performances élevées.

L'application aux régions et comtés d'un IDH combiné pour 1990 et 1996-97 permet de dresser le profil territorial des performances de la Hongrie en termes de développement humain (tableau 2). Nonobstant les problèmes méthodologiques complexes que pose le fait de ventiler les indicateurs démographiques et de niveau d'instruction au niveau des comtés, les données montrent clairement un schéma de disparités du potentiel humain d'une région à l'autre et d'un comté à l'autre. Le fossé qui existe entre le Centre, la Transdanubie centrale et la Transdanubie occidentale, d'une part, et les autres régions, d'autre part, est évident. A l'intérieur de la région du Centre, l'écart de développement humain entre Budapest et le comté de Pest est énorme. Le Nord, la Transdanubie méridionale et la Grande Plaine septentrionale, qui avaient déjà un IDH faible au début de la période considérée, ont enregistré une baisse importante. Il est également intéressant de noter que tous les comtés dont l'IDH était supérieur à la moyenne nationale, en 1990, ont su maintenir ou améliorer leur position au cours de la période. Ces résultats tendent à confirmer l'hypothèse d'un fossé croissant entre les régions peu développées et les régions dynamiques, à l'instar du fossé existant entre les perdants et les gagnants de la transition identifiés précédemment.

Tableau 2. Structure régionale et par comté de l'IDH, 1990 et 1996-97

Région/comté	1990	1996-97	Variation en %
<i>Centre</i>	0.673	0.693	2.9
Budapest	0.899	0.915	1.8
Pest	0.448	0.471	5.1
<i>Transdanubie centrale</i>	0.619	0.668	7.9
Fejér	0.656	0.709	8.0
Komárom-Esztergom	0.517	0.562	8.7
Veszprém	0.685	0.733	7.0
<i>Transdanubie occidentale</i>	0.688	0.785	14.0
Győr-Moson-Sopron	0.818	0.883	7.9
Vas	0.652	0.788	20.8
Zala	0.593	0.684	15.3
<i>Transdanubie méridionale</i>	0.413	0.369	-10.6
Baranya	0.452	0.451	-0.2
Somogy	0.324	0.280	-13.6
Tolna	0.462	0.376	-18.6
<i>Nord</i>	0.396	0.304	-23.2
Borsod-Abaúj-Zemplén	0.261	0.169	-35.2
Heves	0.508	0.524	3.1
Nógrád	0.419	0.218	-47.9
<i>Grande Plaine septentrionale</i>	0.266	0.258	-3.0
Hajdú-Bihar	0.359	0.406	13.1
Jász-Kiskun-Szolnok	0.411	0.330	-19.7
Szabolcs-Szatmár-Bereg	0.029	0.039	34.4
<i>Grande Plaine méridionale</i>	0.468	0.491	4.9
Bács-Kiskun	0.295	0.322	9.2
Békés	0.519	0.543	4.6
Csongrád	0.592	0.610	3.0
Hongrie	0.584	0.595	1.8

Note : Les valeurs de l'IDH sont les moyennes arithmétiques des données requises pour chaque comté.

Source : PNUD (1999) : Rapport sur le développement humain en Hongrie.

Le fossé social trouve aussi sa traduction dans l'évolution du revenu moyen des ménages. Globalement, cet indicateur a légèrement progressé depuis le milieu des années 1990, mais sa progression s'est accompagnée d'inégalités records, ce qui est typique des économies à planification centrale en transition. Le tableau 3 montre l'importante dégradation du revenu net par tête des ménages entre 1987 et 1997, mesuré par le coefficient de Gini, ainsi qu'une progression spectaculaire du ratio entre les déciles supérieur et inférieur¹⁴. La transition a établi un modèle de croissance tirée par les inégalités, qui a favorisé à l'évidence les ménages vivant dans les comtés urbains et surtout dans la grande agglomération de Budapest. Parallèlement, on constate une dispersion sensiblement plus importante des revenus à Budapest, où les différences

Tableau 3. **Inégalité du revenu par tête des ménages, 1987-97**

Résidences des ménages	Coefficient de Gini			Décile inférieur/décile supérieur		
	1987	1995	1997	1987	1995	1997
Budapest	0.2516	0.3362	0.3564	4.9	10.0	11.7
Comtés urbains	0.2340	0.2910	0.3142	4.5	7.2	8.9
Comtés ruraux	0.2250	0.2570	0.2828	4.5	5.9	7.5
Moyenne nationale	0.2358	0.2958	0.3206	4.6	7.5	9.2

Source : Statistiques sur les revenus des ménages en 1987 et 1995, tirées et adaptées de PNUD (1999) : *Rapport sur le développement humain en Hongrie*.

grandissantes entre les déciles supérieur et inférieur pour le revenu par tête entre 1987 et 1997 sont beaucoup plus importantes que dans les comtés urbains et les régions rurales.

La répartition géographique de la pauvreté en Hongrie confirme l'existence d'un fossé entre l'est et l'ouest du pays. Les déséquilibres entre la capitale et les régions non métropolitaines sont manifestes. Les taux de pauvreté sont deux fois plus élevés dans les villages qu'à Budapest et le même type de disparité est visible entre les régions moins favorisées du Nord et de l'Est et celles de l'Ouest. La pauvreté rurale est due principalement à la montée du chômage consécutive à la crise globale de l'agriculture (tableau 4). Pour les comtés urbains, la pauvreté est également importante lorsqu'on considère le revenu par tête. Le chômage est comparativement moindre dans les villes, en particulier dans le Centre, mais les districts de l'intérieur continuent à se dégrader tant sur le plan social qu'économique. Les différents types de pauvreté dans les zones urbaines et rurales appellent des approches territoriales différenciées, compte tenu en particulier de la très faible mobilité existant entre les régions rurales et les régions urbaines.

Tableau 4. **Taux de pauvreté selon l'unité territoriale, 1997-98**

Unité territoriale	Revenu par tête Moitié du revenu moyen		Unités équivalentes de revenu Moitié du revenu moyen	
	1997	1998	1997	1998
Village	11.8	16.4	11.1	14.7
Ville	8.4	12.4	6.5	10.6
Comté	7.3	11.5	6.4	9.6
Capitale	6.1	7.2	5.2	7.3

Source : Banque mondiale (1998-99) : *Background Study for the Assessment of Poverty*.

Démographie et santé

La situation démographique de la Hongrie est critique. Depuis 1981, le taux de mortalité est supérieur au taux de natalité. Avec une baisse de sa population de 5 pour cent de 1980 à 1998, la Hongrie est le seul pays de l'OCDE à enregistrer une perte de population de 30 000 à 40 000 personnes par an dans les années 1990. Parallèlement, la pyramide des âges se dégrade. En 1996, pour la première fois, le nombre des personnes âgées de plus de 60 ans a dépassé le nombre des enfants de moins de 14 ans. La santé, que l'on mesure généralement par l'espérance de vie à la naissance, est la principale responsable du mauvais IDH du pays. La Hongrie arrive d'ailleurs en queue des pays de l'OCDE, en particulier pour les hommes de la classe d'âge 40-60 ans dont l'espérance de vie a diminué de près de trois ans depuis les 30 dernières années. La position de la Hongrie par rapport aux autres pays en transition est aussi particulièrement défavorable (tableau 5).

Tableau 5. **Espérance de vie dans les pays en transition**

	Espérance de vie à la naissance
République tchèque	73.9
Slovénie	74.4
Pologne	72.5
Hongrie	70.9

Source : PNUD (1999) : *Rapport sur le développement humain en Hongrie*.

La situation est particulièrement préoccupante dans certaines parties du territoire, en particulier dans la région du Centre. La diminution naturelle de la population de Budapest est 1.8 fois supérieure à la moyenne nationale en raison principalement d'un faible taux de fécondité. En outre, fait unique en Hongrie, l'indice de vieillissement (nombre de personnes âgées pour 100 enfants) est supérieur à 100, soit 40 pour cent supérieur à la moyenne nationale qui est de 82. Dans les villes, la pyramide des âges est plus favorable que dans les petites agglomérations. Le taux de mortalité élevé diffère d'une partie à l'autre du territoire en raison d'une situation sanitaire particulièrement préoccupante due à un système de soins de santé inefficace et inégal sur le plan social et géographique.

Le vieillissement de la population entraîne les mêmes conséquences économiques et sociales que dans la plupart des pays de l'OCDE, mais l'incapacité à s'aligner sur le schéma occidental d'espérance de vie à la naissance et la réduction de la population en âge de travailler augmentent les difficultés. Selon les

estimations de l'OCDE, la proportion des personnes âgées de 65 ans et plus va plus que doubler au fur et à mesure que la population en âge de travailler va diminuer : les prévisions démographiques indiquent que la population totale pourrait baisser de 25 pour cent dans les 50 prochaines années (ce qui, en valeur relative, place la Hongrie au deuxième rang des pays de l'OCDE). Ces tendances continueront à avoir des conséquences importantes sur les dépenses publiques et sur la viabilité du système de protection sociale.

Capital humain

Comparée à certains pays d'Europe du Sud, la Hongrie dispose d'un bon potentiel de ressources humaines. Par rapport aux pays d'Europe centrale, la Hongrie consacre des sommes importantes à l'éducation. Le niveau d'instruction de sa population est élevé même lorsqu'on le compare à celui de l'ensemble des pays de l'OCDE. Plus de 95 pour cent des personnes de plus de 16 ans ont terminé leur enseignement primaire et le taux d'inscription dans l'enseignement secondaire est de 98 pour cent. Le haut niveau de qualité des universités et des collèges est bien connu et certaines institutions de Budapest, Debrecen et Miskolc sont à même de développer des pôles d'excellence dans les domaines scientifiques et techniques cohérents avec la stratégie de développement national qui consiste à orienter l'IDE vers les secteurs fondés sur le savoir. Toutefois, les données tirées de l'évaluation nationale du niveau d'instruction des étudiants montrent une baisse des performances nationales au huitième niveau pour les notes en lecture et mathématiques entre le milieu des années 1980 et la fin des années 1990.

Les données relatives au niveau d'instruction, dans les régions et les comtés, ne font pas apparaître de disparités géographiques importantes dans le pourcentage de la population de plus de 10 ans ayant effectué au moins une année de scolarité ou dans le nombre moyen d'années de scolarité menées à leur terme (PNUD, 1999). On observe un avantage minime en faveur de Budapest, mais dans les régions les moins avancées la situation globale n'est pas si mauvaise. Toutefois, les niveaux d'instruction varient considérablement à l'intérieur du territoire. Le rapport d'évaluation nationale sur le niveau d'instruction des élèves fait état d'un écart croissant de performances entre les régions urbaines et rurales. En outre, bien que les centres universitaires soient mieux équipés dans l'Est du pays, ce sont les personnes vivant dans la partie occidentale, en particulier dans le Centre, qui ont en général les qualifications les plus élevées. Il existe, par ailleurs, des disparités importantes en termes de pourcentage d'échec scolaire et d'abandon précoce de la scolarité. Les taux d'abandon sont particulièrement élevés dans certains peuplements, en particulier dans ceux où la proportion de Tsiganes est élevée (5 % seulement des Tsiganes terminent leurs années de scolarité obligatoire).

En ce qui concerne le niveau d'instruction des travailleurs, on observe que la situation dans le Centre n'est pas la même que dans les autres régions, là encore principalement à cause de la présence de Budapest (tableau 6). A titre d'exemple, la moyenne nationale des salariés titulaires d'un diplôme universitaire ou d'un diplôme de l'enseignement supérieur est de 15.1 pour cent, contre 21.5 pour cent dans le Centre et 10.7 pour cent dans la Grande Plaine septentrionale¹⁵.

Tableau 6. **Niveau d'instruction de la population salariée par région, 1997**
En pourcentage de l'emploi total

Région	Enseignement élémentaire	Écoles professionnelles	Lycées d'enseignement général	Université, enseignement supérieur	Total
Centre	18.8	24.2	35.4	21.5	100.0
Transdanubie centrale	24.3	33.1	29.6	13.8	100.0
Transdanubie occidentale	22.8	32.0	32.6	12.6	100.0
Transdanubie méridionale	21.5	35.8	29.8	12.9	100.0
Nord	20.0	34.4	32.1	13.5	100.0
Grande Plaine septentrionale	27.5	35.9	27.7	10.7	100.0
Grande Plaine méridionale	27.3	33.4	28.0	11.3	100.0
Hongrie	22.4	31.0	31.6	15.1	100.0

Source : Office central de statistique de Hongrie (1998) : *Magyarország régiói (Les régions de la Hongrie)*, Bp., KSH.

Le niveau d'instruction des chômeurs diffère sensiblement. La plupart des personnes au chômage sont des personnes sans instruction et sans qualification ; un petit nombre d'entre elles a terminé ses études secondaires et un nombre encore plus limité est titulaire d'un diplôme universitaire ou d'études supérieures. On observe que le chômage affecte plus ou moins toutes les catégories de qualifications. Il peut toutefois s'agir d'une situation de courte durée. Le chômage peut aussi simplement indiquer l'absence ponctuelle de demande pour une compétence ou une qualification donnée. Dans le cas de personnes non qualifiées, en particulier dans les régions les plus reculées, il peut signifier que les chances de retour sur le marché du travail sont minces, voire inexistantes. Au niveau territorial, on note l'émergence de schémas spécifiques. Dans le Centre, les travailleurs non manuels et autres travailleurs du tertiaire qui n'ont pas d'emploi sont surreprésentés, tandis que dans les régions les moins avancées, en particulier dans le Nord, la proportion des travailleurs qualifiés comme celle des non qualifiés est supérieure à la moyenne nationale. Le tableau 7 montre que le niveau d'instruction des chômeurs inscrits est sensiblement plus élevé dans le Centre que dans les régions les moins développées.

Tableau 7. **Niveau d'instruction des chômeurs inscrits par région, 2000**
En pourcentage du nombre total de chômeurs

Région	Enseignement primaire	Enseignement professionnel	Enseignement secondaire et technique	Lycées	Diplômes universitaires et post-secondaires	Total
Transdanubie occidentale	38.0	34.8	15.7	8.0	3.4	100.0
Transdanubie centrale	39.4	36.6	14.0	7.4	2.7	100.0
Transdanubie méridionale	44.2	36.0	11.1	6.6	2.0	100.0
Centre	34.7	31.3	17.6	11.0	5.4	100.0
Nord	44.5	34.7	12.0	7.0	1.8	100.0
Grande Plaine septentrionale	44.7	35.5	10.0	7.9	1.8	100.0
Grande Plaine méridionale	39.2	36.8	13.9	7.5	2.7	100.0
Hongrie	41.6	35.1	12.8	7.9	2.6	100.0

Source : Données du ministère de l'Emploi et des Affaires sociales de Hongrie.

En ce qui concerne le chômage des jeunes, la situation de la Hongrie est relativement satisfaisante bien que le taux d'activité soit faible. En 1999, le taux de chômage des jeunes s'est établi à 11.3 pour cent, contre une moyenne de 18.6 pour cent pour l'UE et de 11.9 pour cent pour l'OCDE. Le pourcentage du chômage des jeunes par rapport au chômage total varie de 14.4 pour cent, dans le Centre, à 21.8 pour cent dans la Grande Plaine septentrionale, ce qui laisse supposer soit des difficultés à entrer dans le monde du travail, soit une faible capacité à créer des emplois (tableau 8). En Transdanubie occidentale et en Transdanubie centrale, on aurait pu prévoir des situations nettement plus favorables

Tableau 8. **Chômage des jeunes par région, 2000**
En pourcentage du nombre total de chômeurs

Région	Pourcentage de chômeurs de moins de 25 ans par rapport au chômage total
Transdanubie occidentale	16.3
Transdanubie centrale	18.7
Transdanubie méridionale	19.6
Centre	14.4
Nord	19.6
Grande Plaine septentrionale	21.8
Grande Plaine méridionale	19.6
Hongrie	19.2

Source : Données du ministère de l'Emploi et des Affaires sociales de Hongrie.

pour les jeunes, compte tenu de l'importance de l'IDE. Des mesures actives de création d'emplois ciblées sur le chômage des jeunes et l'entrée dans la vie active restent donc à l'ordre du jour. La formation professionnelle des jeunes est une priorité compte tenu du fait qu'environ 40 pour cent des jeunes à la recherche d'un emploi arrivent sur le marché du travail sans aucune qualification scolaire.

La Hongrie fait face à un problème important de pauvreté surtout à cause de la montée du chômage. Le niveau d'instruction est élevé dans l'ensemble du pays, mais dans certains peuplements, les taux d'abandon scolaire sont souvent préoccupants et inégaux selon les régions. Dans les régions reculées, les niveaux d'instruction sont plus faibles, en particulier parmi les chômeurs. Il en va de même pour le chômage des jeunes, qui est relativement faible comparé à la moyenne de l'UE, mais élevé dans les régions peu développées.

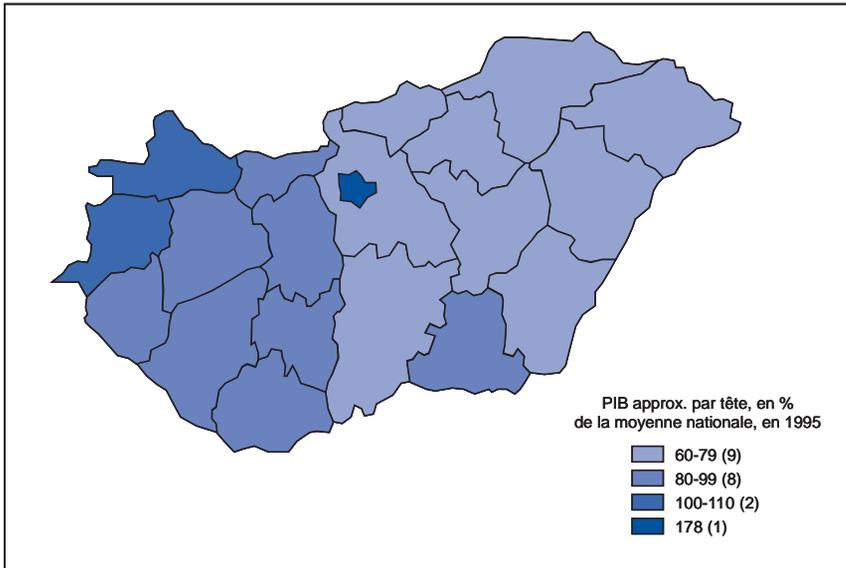
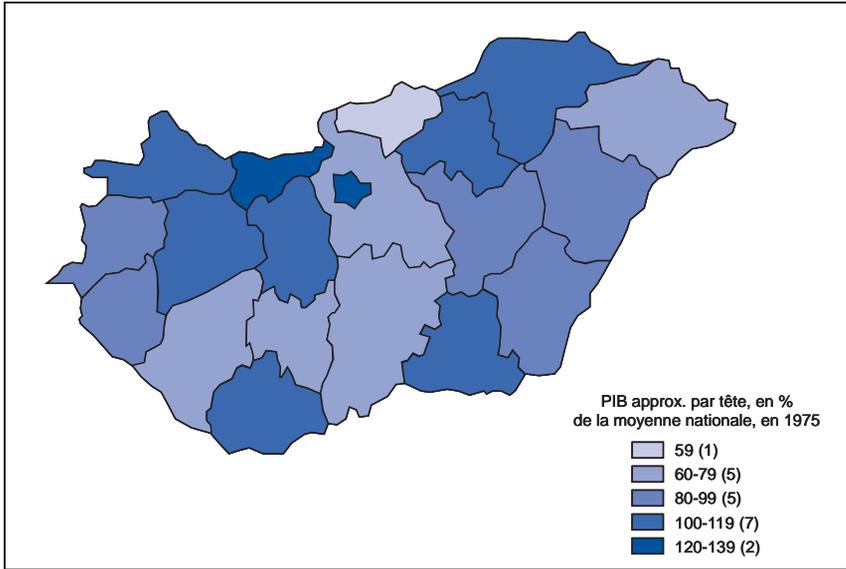
Principales formes de disparités régionales

Les disparités de niveaux de revenus, de chômage et de pauvreté sont importantes en Hongrie. L'exclusion du marché du travail des travailleurs non qualifiés et la paupérisation de nombreux ménages engendrent des problèmes sociaux. La diversité des composantes industrielles, la concentration de l'IDE et des capacités de R-D extrêmement inégales sont autant de facteurs qui contribuent au manque de cohésion et tendent à renforcer les dichotomies territoriales existantes : Est-Ouest ; centre-périphérie et régions urbaines/régions rurales.

Est-Ouest

Il faut d'abord relier le schéma des disparités régionales apparu durant la période de transition à la répartition des richesses naturelles entre l'est et l'ouest du pays (graphique 11). L'Est dépend davantage de la production agricole et des activités de transformation alimentaire, tandis que l'Ouest dispose d'importantes ressources minérales et énergétiques naturelles, ainsi que d'un niveau d'industrialisation élevé. Le nord-est de la Hongrie se distingue par son niveau d'industrialisation très élevé et son caractère monostructurel. La réorientation des échanges commerciaux a aussi creusé le fossé entre les deux régions. A l'époque de l'économie planifiée, les territoires occidentaux de la Hongrie faisaient l'objet d'une attention particulière. Les ressources énergétiques et la base industrielle du Nord étaient importantes pour le régime et les bonnes infrastructures agricoles de la Grande Plaine étaient utilisées pour les exportations à destination des marchés de l'Est. A l'heure actuelle, ces régions ont non seulement perdu leurs importants marchés à l'Est avec la désintégration du COMECON (Conseil d'assistance économique mutuelle), mais l'effondrement des coopératives, l'incertitude sur les droits de propriété et l'insuffisance de l'investissement ont également contribué au développement d'une grave crise agricole. La plupart des anciennes

Graphique 11. PIB par tête des comtés
Comparaison entre 1975 et 1995



Source : VATI Institut hongrois pour l'aménagement urbain et régional (1998) : « National Regional Development Concept ».

sociétés affiliées ont été organisées en unités indépendantes, tandis que les grandes usines industrielles, qui étaient pour la plupart dans les régions de la Grande Plaine, ont été liquidées. Une dépression de grande envergure s'est propagée dans le Nord-Est, compte tenu de l'étroitesse de la base industrielle fondée sur l'industrie lourde. Les comtés de l'Ouest, en revanche, ont réussi à développer leurs relations commerciales avec l'Europe occidentale, en particulier avec l'Autriche, l'Allemagne et l'Italie. L'Ouest du pays, en particulier les comtés du Nord et du Centre, a su tirer parti de ses liens traditionnels avec l'Europe occidentale, mais aussi de ses relations étroites avec la région du Centre et ses bonnes infrastructures. Cette zone occupe maintenant la deuxième place pour la part de l'investissement étranger total en Hongrie et pour la croissance du PIB. Par contre, le développement de la Transdanubie méridionale, dont l'économie est davantage axée sur l'agriculture, a été plus lent en raison de contacts limités avec l'Europe de l'Ouest et de l'impact de la crise yougoslave.

Centre-périphérie

Budapest et la région environnante ont toujours dominé la Hongrie, mais jamais de manière aussi importante qu'aujourd'hui. Un Hongrois sur cinq vit à Budapest, le territoire le plus petit du pays, qui a néanmoins la plus forte densité de population et le plus grand nombre d'activités économiques et d'équipements sociaux. En 1997, Budapest représentait 34,5 pour cent du PIB du pays. Bien que sa part dans l'emploi industriel ait considérablement diminué durant la période de planification économique (tombant à moins de 20 %), sa part dans l'emploi commercial avoisine 40 pour cent. En outre, c'est toujours à Budapest que l'on trouve les industries avec le niveau de R-D et d'innovation le plus élevé. Sa domination dans le secteur des services et des industries de haute technologie, ses infrastructures et systèmes de télécommunications remarquables expliquent aussi le poids considérable de la capitale dans la structure géographique de la Hongrie. Même en termes d'équipements sociaux, tels les services d'éducation et de santé, Budapest est beaucoup mieux dotée que l'on ne pourrait le penser compte tenu de sa population. La mise en place d'une économie de marché a manifestement favorisé les régions bénéficiant d'un secteur industriel et de services avancés, de bonnes infrastructures, d'une base de télécommunications et d'ouvriers qualifiés. Plus de la moitié de l'IDE dans le pays, et même davantage au début du processus de privatisation, s'est donc dirigée vers la capitale. La concentration à Budapest des coentreprises et des multinationales, principaux moteurs de la croissance économique du pays, a encore accru son leadership. D'autre part, l'esprit d'entreprise actif qui anime la capitale lui a permis de compenser les pertes d'emplois dues à l'effondrement des grandes entreprises d'État. Toutefois, l'accession de Budapest au rang de métropole a eu également quelques effets moins souhaitables, comme les embouteillages, la pollution et autres déséconomies propres aux grandes agglomérations occidentales.

Implantation de l'habitat, disparité entre ville et campagne et périphéries

Il semble exister une forte corrélation entre la prospérité économique et la taille des peuplements, car les territoires les plus performants englobent la capitale et les centres régionaux et de comté, autant dans les régions les plus développées que dans les plus défavorisées. En outre, le fossé traditionnel entre zones urbaines et zones rurales existe toujours en Hongrie. Il s'est même élargi pendant les années de transition (encadré 3). La montée du chômage dans les villages a tenu à la fois à l'effondrement de l'agriculture villageoise et à la réduction massive de la taille des sociétés industrielles d'État. Lorsque l'on compare les différents indicateurs économiques et sociaux, les centres régionaux et de comté obtiennent des résultats bien supérieurs à ceux d'autres peuplements moins importants (villages ou villes), en particulier dans les régions peu développées.

L'aggravation de la fracture entre villes et campagne est également bien illustrée par les problèmes des périphéries. On peut distinguer deux types de périphéries en déclin. Les périphéries extérieures sont situées dans les régions frontalières du Nord, du Sud et de l'Est, alors que les périphéries intérieures sont plus proches du centre ou couvrent des régions situées dans la vallée de la Rába, la région montagneuse de la Transdanubie centrale, Mezőföld et la plaine méridionale entre le Danube et la Tisza. Les régions frontalières fortement spécialisées dans le commerce avec les régions étrangères voisines ont souffert de l'effondrement du COMECOM et de la guerre dans les Balkans. Les périphéries intérieures, quant à elles, ont bénéficié du développement rapide des centres régionaux et des chefs-lieux de comté par rapport au déclin relatif des zones rurales adjacentes. toutes les périphéries souffrent, d'une part, de l'absence de centres importants et, d'autre part, d'une économie foncièrement agraire et peu diversifiée. Le retard s'est aggravé pendant les années de dirigisme, et en particulier dans les années 1970. De plus, les changements liés à la transition, principalement la désintégration de l'ancien bloc d'échanges socialiste (en particulier, pour les périphéries extérieures), l'effondrement de la production agricole et la fermeture des installations industrielles ont encore aggravé les choses. Non seulement la crise agricole et le manque de capitaux, mais surtout l'insuffisance des infrastructures et le manque de main-d'œuvre qualifiée, limitent le potentiel de progrès économique de ces territoires reculés.

Conclusion

En termes de disparités territoriales, la Hongrie présente un certain nombre de caractéristiques communes à d'autres pays de l'OCDE. Comme en Italie et en Allemagne, les disparités entre grandes régions géographiques y sont importantes et, depuis la transition, on a observé une fragmentation très nette entre l'est et l'ouest du pays. Toutefois, contrairement à l'Italie et à l'Allemagne, les disparités en

Encadré 3. Le réseau de peuplement de la Hongrie

La Hongrie est un pays de taille petite à moyenne à l'échelle européenne (analogue à celle du Portugal). Elle couvre une superficie de 93 029 km² et sa population totale s'élève à 10 millions d'habitants. Près de 30 pour cent de la population vit dans la région du Centre qui occupe environ 7 pour cent du territoire total. Un grand nombre de petites villes et de villages, quelques centres régionaux et de comté de taille moyenne et la métropole Budapest déterminent la structure du peuplement ; la population moyenne était de 3 322 habitants par peuplement en 1999. Ce chiffre, actuellement en recul, place la Hongrie devant la France, la Grèce, le Portugal, la Suisse et l'Autriche, mais loin derrière les autres pays de l'UE. Les peuplements sont inégalement répartis. Dans les régions montagneuses de l'Ouest et du Nord du pays, s'est développé un dense réseau de petites collectivités qui contraste avec le réseau beaucoup plus dispersé d'importants établissements humains de la Grande Plaine¹.

La transition a créé des conditions propices à une plus grande autonomie des villages. Après la nationalisation et la collectivisation des terres, les fermiers ont perdu leurs titres de propriété et le pouvoir de réglementer l'activité économique dans les villages. En revanche, une économie secondaire puissante a prospéré au sein de l'agriculture. A présent, la plupart des terres ont été restituées à des propriétaires privés et le nombre des entrepreneurs individuels a augmenté dans les villages. L'autonomie politique et une certaine autonomie économique ont engendré un accroissement des différences entre les villages et entre les régions urbaines et rurales. L'effondrement de l'agriculture de village ne peut expliquer que partiellement le phénomène dans la mesure où un cinquième seulement des villageois ont leur principal emploi dans l'agriculture. Au total, le nombre des personnes employées principalement dans l'agriculture a diminué de moitié au cours des cinq dernières années. Toutefois, dans le même temps, environ 80 pour cent des ménages des villages exercent une activité agricole à temps partiel destinée à leur consommation propre. Dans les années 1970, d'importantes unités de transformation alimentaire étaient implantées dans les villages, en partie dans le cadre de coopératives et en partie dans le cadre d'usines appartenant à des grandes sociétés ayant leur siège dans la capitale ou dans les centres régionaux. En 1987, 25 pour cent des travailleurs de l'industrie étaient employés dans les villages, soit plus que l'emploi industriel à Budapest. La réduction massive de la taille des sociétés industrielles d'État a également restreint l'emploi dans les villages. En 1986, les entreprises industrielles basées à Budapest exploitaient 1 400 usines dans des villages, mais, en 1991, on n'en dénombrait plus que 800. La fermeture de ces usines a largement contribué à la montée du chômage dans les villages où, dans le Nord-Est, par exemple, le taux de chômage atteint 40 pour cent.

La plupart des villes sont petites du point de vue démographique. Près de 40 pour cent ont moins de 10 000 habitants et une ville sur 10 compte moins de 5 000 habitants, mais pratiquement aucune ne peut être considérée comme une ville au sens fonctionnel du terme. Dans 31 pour cent des cas, la population est comprise entre 10 000 et 20 000 habitants. Au total, 70,4 pour cent des villes sont

Encadré 3. **Le réseau de peuplement de la Hongrie** (suite)

petites². En 1960, trois villes seulement en dehors de Budapest comptaient plus de 100 000 habitants : Miskolc était la plus peuplée et comptait près de 150 000 habitants. Huit villes ont maintenant une population supérieure à 100 000 habitants et Debrecen (210 000 habitants) arrive en deuxième position derrière Budapest. Les villes de taille petite à moyenne (10 000 à 50 000 habitants) sont très dispersées. Bien que leur part dans la population totale soit faible, les peuplements de moins de 1 000 habitants sont particulièrement nombreux.

Au 1^{er} janvier 1998, 218 peuplements en Hongrie (soit 7 % de toutes les municipalités) étaient enregistrés en tant que villes et 63.5 pour cent de la population totale, soit 6 408 000 personnes, vivaient dans des peuplements urbains. Selon les standards européens, la Hongrie est un pays moyennement urbanisé. Pendant les années de planification économique, le statut urbain conférait de nombreux avantages et notamment une position avantageuse dans le système national de redistribution, une implantation privilégiée pour les institutions urbaines et une administration plus importante, plus riche et plus puissante. L'obtention du statut urbain était donc réglementée par un ensemble strict, mais modeste, de conditions requises. En conséquence, le nombre de villes ayant le statut urbain était inférieur au nombre des peuplements ayant des fonctions urbaines. Vers 1990, le statut urbain et les fonctions urbaines coïncidaient plus ou moins. Depuis cette date, plusieurs peuplements se sont vu accorder le statut urbain dans un esprit d'indépendance et de liberté démocratique, si bien que, aujourd'hui, certaines villes ont perdu leurs fonctions urbaines ou n'en ont plus que de très médiocres.

Les vastes étendues de la Grande Plaine ont été désertées, puis systématiquement repeuplées sous l'empire ottoman et au cours du xvii^e siècle.

Selon les définitions des services statistiques gouvernementaux, une petite ville compte au moins 20 000 habitants. Dans la pratique, en Europe occidentale, le seuil est habituellement fixé à 50 000 habitants.

Hongrie sont également évidentes à des niveaux territoriaux inférieurs. Le Centre, la Transdanubie centrale et la Transdanubie occidentale, territoires les plus performants, se développent plus rapidement que la moyenne nationale. Par ailleurs, la Transdanubie méridionale et plus encore le Nord et la Grande Plaine septentrionale et méridionale, confrontés à d'énormes problèmes, se situent au-dessous de la moyenne pratiquement dans tous les domaines. La Grande Plaine méridionale se place dans une situation intermédiaire dans certains domaines et présente des signes de renaissance et un potentiel de croissance. Pour toutes les régions, les disparités s'accroissent dès que l'unité de comparaison

descend au niveau du comté ou de la micro-région. L'unité la plus appropriée pour analyser les disparités territoriales et faire intervenir les décideurs est donc la région fonctionnelle, c'est-à-dire celle qui est déterminée par les bassins d'emploi locaux. Un tel découpage régional de la Hongrie permettrait une analyse territoriale plus cohérente du changement économique et social.

Les changements économiques de la période de transition ont aggravé les disparités territoriales. Les régions hautement spécialisées dans l'industrie lourde, l'extraction minière ou l'agriculture organisée de manière rigide ont été durement touchées, tandis que les régions ayant une base structurelle plus diversifiée sont sorties plus rapidement de la crise et affichent des taux d'emploi et de croissance supérieurs à la moyenne. Les régions gagnantes sont celles qui ont su réorganiser leur industrie de manière à valoriser en permanence leurs produits et procédés, tout en les ciblant sur des créneaux de marchés concurrentiels. De même, la nouvelle politique économique mise en place durant la période de transition et reposant sur l'octroi d'avantages fiscaux aux coentreprises, aux investissements étrangers et aux nouvelles entreprises, a rendu ces régions plus attractives encore. Les territoires les plus performants sont ceux qui consacrent une part importante de leurs activités au secteur manufacturier – en particulier l'outillage – et qui disposent d'un potentiel important d'exportations grâce à un niveau élevé d'IDE. Les capitaux étrangers se sont concentrés dans les centres économiques, protégeant le renouvellement de la structure économique et favorisant, une fois de plus, Budapest et la région environnante.

Le processus de transition économique a aggravé la pauvreté dans les régions en développement et les zones rurales reculées, ainsi que dans certains districts urbains. Comme l'attestent les recherches effectuées, la paupérisation est généralement attribuable à la montée du chômage. L'existence d'importantes disparités régionales en termes de chômage limite l'efficacité des politiques macro-économiques et structurelles. Une approche intégrée reposant principalement sur des initiatives locales et une aide extérieure apparaît donc comme indispensable.

Dans une perspective macro-économique, le sentier de la croissance est stable. La principale difficulté pour la Hongrie est à présent d'assurer la viabilité de son développement et de mettre en place des conditions qui lui permettent à la fois de maximiser les effets d'entraînement des pôles de croissance et de valoriser les ressources encore inexploitées des régions peu prospères pour parvenir à un développement plus équilibré à long terme. Dans ce contexte, l'afflux de capitaux étrangers conjugué à la demande locale dans les territoires fortement peuplés continuera sans doute à dynamiser la croissance économique des régions développées, les aidant à se maintenir dans un cercle vertueux endogène. Inversement, la mise en œuvre de politiques territoriales peut être nécessaire pour accélérer le processus de rattrapage des régions sous-développées et en situation de stagnation.

Notes

1. Le processus de désinvestissement de l'État dans le secteur public est pour l'essentiel terminé. La part de l'État dont le capital des entreprises est estimée à 20 pour cent. La valeur comptable des biens gérés par la Société hongroise de privatisation et des propriétés d'État s'établissait à 690 milliards de HUF au milieu de 1999. Sur ces 690 milliards, quelque 400 milliards sont destinés à rester la propriété permanente de l'État et les 290 milliards restants sont censés être privatisés prochainement.
2. Selon la nomenclature des unités territoriales, la région du Centre est composée des comtés de Pest et Budapest.
3. Écart-type du PIB par tête. Les calculs sont effectués sur la base des données fournies par l'Office central de statistique de Hongrie.
4. Calcul effectué sur la base des données l'Office central de statistique de Hongrie, 1998.
5. Écart-type. Lorsqu'on compare les données pour des micro-régions, l'écart a été supérieur à 40 pour cent en 1998.
6. Pour les deux extrêmes, les comtés de Pest et de Komárom, il est important de noter qu'une proportion importante de leur population se rend tous les jours travailler à Budapest.
7. Leur part est supérieure à la moyenne nationale de 10.5 pour cent d'environ 50 à 60 pour cent, en excluant le chiffre extrême de 33.2 pour cent enregistré dans le comté de Tolna.
8. La densité d'entreprises est le nombre d'entreprises au km².
9. La valeur ajoutée par personne (1 000 €/personne) des PME de l'UE est six fois supérieure à celle de la Hongrie (voir Commission européenne, 1999e).
10. Les centres régionaux se définissent comme des villes d'importance ou de dimension régionale et non comme des centres administratifs.
11. Csongrád a une forte tradition de recherche universitaire, ce qui explique le niveau élevé de ses dépenses R-D. Malgré son faible niveau de PIB, Debrecen gère un complexe universitaire renommé et un petit nombre d'instituts de recherche connexes.
12. Pour chaque composante de l'indicateur, on calcule un indice individuel par application de la formule suivante : (valeur réelle – valeur minimum)/(valeur maximum – valeur minimum). L'IDH est la moyenne simple des trois indices (1 pour chaque composante). Il varie de 0 à 1.
13. Pratiquement tous les pays de l'OCDE (excepté la Hongrie et le Mexique) sont considérés comme des pays ayant un IDH élevé. Le Canada arrive en tête avec un IDH de 0.904, en 1999 ; la Hongrie (0.795), le Venezuela (0.792), Panama (0.791), le Mexique (0.786), l'Estonie et la Croatie (0.773) ont des IDH analogues ; l'IDH moyen des pays à IDH faible est de 0.416 et aucun pays de la CCE n'appartient à ce groupe.

14. Le coefficient de Gini est l'un des indicateurs les plus utilisés pour mesurer l'inégalité de la répartition des revenus. Son calcul est associé à la courbe bien connue de Lorenz. Très sommairement, si l'on considère un carré de 1×1 dans lequel sont enregistrés les pourcentages cumulés de la population et des revenus, le coefficient de Gini mesure le ratio entre la surface d'inégalité (limitée par la ligne d'égalité maximale, qui est la diagonale du carré, et la courbe de Lorenz) et la surface située en dessous de la ligne d'égalité maximale. Ce ratio varie de 0 (égalité maximale) à 1 (inégalité maximale).
15. Il est intéressant de noter que le niveau d'instruction de la population salariée du Nord est supérieur à celui des régions transdanubiennes les plus favorisées et qu'il ne reflète pas le contexte de crise dans cette région. Cette situation, héritée de l'époque antérieure pendant laquelle cette zone a connu un fort développement industriel, indique qu'en dépit d'une récession prolongée, une partie de la main-d'œuvre ayant un niveau d'instruction plus élevé est restée dans la région.

Chapitre 2

Politiques de développement spatial

Dans la plupart des pays en transition, les politiques de rattrapage s'appuient sur le principe qu'un bon investissement dans les infrastructures publiques et les services connexes réduit le coût des transports et des télécommunications., compensant ainsi l'effet d'agglomération dans les régions avancées et permettant aux régions et aux pays en développement d'exploiter pleinement leur principal avantage concurrentiel, à savoir le faible coût de leur main-d'œuvre. Ces politiques sont donc généralement axées sur la construction d'infrastructures matérielles et l'assistance aux services publics de base. En Hongrie, les infrastructures de transport demeurent insuffisamment développées dans de nombreuses régions, particulièrement dans les régions de l'Est. En dépit de réalisations importantes, le secteur des télécommunications a grandement besoin d'être amélioré, l'environnement est un sujet de préoccupation et il faut s'attaquer au problème du logement, si l'on veut accroître la mobilité de la main-d'œuvre. La modernisation du réseau d'infrastructures doit se poursuivre pour répondre au développement spectaculaire du secteur des exportations et à la demande grandissante d'infrastructures et de services publics modernes dans les grandes villes et les zones rurales sous-équipées. Cela supposera de concevoir et de mettre en œuvre des politiques globales de développement régional qui prennent en compte les disparités importantes existant entre les régions et les comtés et à l'intérieur de ceux-ci.

Rattraper le retard en matière d'infrastructures de transport et de communication

La Hongrie doit améliorer son système de transport qui souffre de l'accumulation de problèmes souvent contradictoires. Son réseau ferroviaire est dense, même comparé aux réseaux d'Europe occidentale, mais ses standards techniques sont bien inférieurs. En revanche, son réseau autoroutier est, en règle générale, conforme aux normes internationales, mais il est relativement peu étendu. La longueur du réseau routier classe, d'ailleurs, la Hongrie derrière les pays européens avec un niveau de développement moyen. En conséquence, le réseau ferroviaire doit être modernisé et le réseau autoroutier doit être prolongé.

Transport routier

Le développement des infrastructures routières a fait l'objet d'une attention toute particulière, pour plusieurs raisons. La première est le poids du passé. La construction de routes a débuté en 1961, mais ne s'est guère développée avant la période de transition. Au début de la dernière décennie, l'arrière d'investissements était important. La deuxième raison tient à la restructuration de l'économie qui est engagée depuis 1989 et qui a entraîné une évolution de la demande de transports. De plus en plus, des PME spécialisées remplacent les grandes entreprises dans le secteur de l'industrie lourde et travaillent en partenariat avec plusieurs clients dans le pays et dans l'Union européenne, tandis que des activités qui autrefois étaient effectuées à l'intérieur de l'entreprise le sont désormais sur des sites très éloignés (Banque mondiale, 1999a). La troisième raison est l'insuffisance du niveau de maintenance et de réparation du réseau ferroviaire, d'où une augmentation du trafic de marchandises par la route.

Le développement très limité et déséquilibré du réseau autoroutier est une conséquence des contraintes budgétaires et des faibles retours sur investissement. Entre 1989 et 1999, environ 170 km d'autoroutes ont été construits, dont environ 70 pour cent au cours des cinq dernières années et principalement sur trois axes (M3 : 44 km, M1 : 54 km et M5 : 40 km)¹. Sur cinq autoroutes, une seule (l'autoroute M1) a été achevée. En outre, le réseau des routes à grande circulation demeure très centralisé : toutes les autoroutes partent de Budapest et le nombre de ponts sur le Danube est insuffisant. Étant donné la priorité des liaisons avec l'Europe de l'Ouest, la plupart des régions centrales et orientales, en particulier la Transdanubie méridionale, la Grande Plaine septentrionale et la Grande Plaine méridionale et, dans une moindre mesure, la région du Nord, continuent à souffrir fortement de la faible densité de routes et de l'insuffisance des axes d'approvisionnement.

La stratégie actuelle en matière de transports comprend une mise à niveau du réseau et un renforcement des chaussées. Trois projets ISPA (instrument structurel de pré-adhésion pour les infrastructures) concernent le renforcement des chaussées dans l'ensemble du pays, l'autoroute M0 autour de Budapest et la liaison Szeged-Roumanie par l'autoroute M43. Mais les priorités nationales et européennes ne coïncident pas toujours. Ainsi, l'autoroute M3 et la liaison avec Miskolc sont une priorité pour le gouvernement central, mais il ne s'agit plus d'un projet ISPA. En règle générale, en dehors de l'Ouest, la liste des demandes de projets ISPA 2000 mentionnées dans le Plan préliminaire de développement national (PPDN) du ministère sans portefeuille responsable de la coordination du programme PHARE renforce plutôt le caractère radial du réseau et ne contribue guère au renforcement des liaisons tangentielles ou transfrontalières. Les réseaux

secondaires sont cependant indispensables à l'efficacité des autoroutes transrégionales, car ils permettent l'accès aux grands axes routiers. D'autre part, il faut mettre davantage l'accent sur les réseaux secondaires, dans la mesure où ils conditionnent l'équité de développement des différentes régions.

Récemment, le rôle de l'État dans la politique publique en matière de transports a fait l'objet d'une réévaluation majeure. Le marché des transports et de la logistique a été libéralisé et de nombreuses sociétés de transport par camion ont été privatisées, bien que les entreprises d'État représentent encore 50 pour cent du marché. En outre, le financement et la gestion du système autoroutier ont dû être repensés afin de corriger des déficiences majeures du système de péage et une maintenance inadéquate. Le réseau autoroutier a donc été renationalisé et un système unifié de péage reposant sur le système de la vignette a été instauré². La construction d'autoroutes a été confiée à la Société nationale des autoroutes dont l'actionnaire majoritaire est la Banque hongroise pour le développement (98 %), alors que le ministère des Transports ne détient que 1 pour cent du capital. Les fonds nécessaires au service de la dette proviennent du budget de l'État.

Pour la période 2000-2005, la construction de routes est une priorité à laquelle seront allouées des ressources importantes. Pour 2001 et 2002, le Plan Szechenyi du ministère de l'Économie affecte environ 250 milliards de HUF, soit plus d'un tiers du budget total, à la construction d'autoroutes, bien que les décisions de financement soient prises par le Parlement sur la base du budget annuel³. Selon le gouvernement, toutes les autoroutes prévues devraient être achevées d'ici à 2005-2007, même si certains tronçons seront remplacés par des voies rapides. La mise en œuvre du Plan est largement influencée par des facteurs d'ordre politique, surtout en période électorale. Les préoccupations écologiques (syndrome NIMBY) peuvent également jouer un rôle, car les populations tiennent à se déplacer plus facilement, mais ne sont pas prêtes à supporter les retombées négatives des infrastructures⁴. La date de construction et le tracé de la rocade M0 (maintenant ou plus tard, loin de Budapest ou non) se heurtent, par exemple, à une certaine résistance. La prolifération des plans à long terme, notamment le plan décennal pour le développement des voies rapides, génère également une certaine confusion. Le ministère des Transports et de la Gestion de l'Eau (MTGE) éprouve également des problèmes de budgétisation annuelle. De plus, le ministère disposait jusqu'ici d'un fonds routier alimenté par les taxes sur les carburants, qui n'existe plus. Le ministère travaille avec les comtés, mais il est prévu de transférer les opérations d'inspection et de maintenance au niveau régional pour bénéficier des fonds structurels de l'UE. En résumé, tout dépendra dans une large mesure du financement international et de la coopération avec l'UE.

En 1999, le gouvernement a également adopté une résolution relative à la construction de voies rapides, qui prévoit, entre 2000 et 2009, l'allocation de 600 milliards de HUF provenant d'un montage financier mixte entre le gouvernement

hongrois, le secteur privé et l'UE (dans le cadre du programme ISPA). Le Plan Szechenyi prévoit la construction de réseaux secondaires de raccordement en vue d'améliorer sensiblement la distribution des investissements entre les régions.

Transport ferroviaire

Le train représente un mode de transport complémentaire pour faire face à la demande. Cependant, par suite d'un faible niveau de maintenance et de réparations dû à des moyens insuffisants et à une productivité basse, le trafic ferroviaire des marchandises a perdu entre un tiers et la moitié de son activité, tandis que le trafic routier est demeuré relativement stable. Or, le transport ferroviaire présente plusieurs avantages et sa compétitivité doit être préservée : *i)* c'est un mode de transport des marchandises et des passagers qui respecte l'environnement ; *ii)* il permet de transporter des marchandises en vrac et des charges unitaires sur de longues distances ; *iii)* il pourrait soulager les goulots d'étranglement qui commencent à apparaître, en particulier sur les itinéraires reliant la Hongrie à sa frontière occidentale ; et *iv)* d'un point de vue territorial, le réseau ferroviaire est mieux réparti que le réseau routier et permet d'atteindre toutes les sous-régions.

Il est urgent de restructurer la MAV (Société nationale des chemins de fer hongrois), mais la tâche est délicate (Banque mondiale, 1999a). On estime que le coût de la MAV pour les six dernières années a représenté 1 pour cent du PIB. Les syndicats ferroviaires sont puissants et s'opposent aux suppressions d'emplois. Entre-temps, l'État ne peut éponger des pertes financières importantes et il est difficile de trouver des financements extérieurs, car, en règle générale, les plans de développement ne réunissent pas les conditions (augmentation des tarifs et réduction des sureffectifs) imposées par les institutions financières internationales. Il faut donc limiter les pertes à long terme. A cet effet, il est prévu de dissocier le réseau ferré (propriété exclusive de l'État) et les services de transport (gérés par la MAV). Il est probable que les efforts de modernisation porteront surtout sur les grandes lignes internationales et en particulier, sur un corridor paneuropéen traversant le pays et reliant les centres importants de la Hongrie à ses principaux partenaires commerciaux. Comme la fermeture des lignes peu rentables deviendra probablement de plus en plus avantageuse, la politique des transports risque fort d'aller à l'encontre de la politique territoriale.

Autres modes de transport

Du fait de la situation géographique favorable de la Hongrie et de l'abondance de ses bassins hydrologiques, de nombreuses régions sont accessibles, en principe, par un réseau intérieur de voies navigables. A titre d'exemple, le Centre et le Nord-Ouest du pays sont reliés à l'Europe occidentale par le complexe fluvial Danube-Main-Rhin. Toutefois, le transport par voies fluviales ne représente

qu'une infime partie du marché des transports. On ne recense que 1 196 km de voies d'eau navigables, auxquels s'ajoutent 530 km de voies d'eau destinées aux petits bateaux. En fait, les eaux navigables peu profondes situées en amont de Budapest handicapent l'économie du transport fluvial de manière permanente. Par ailleurs, d'autres facteurs, tels qu'une densité portuaire bien inférieure à celle des pays d'Europe occidentale et le vieillissement de la flotte, grèvent sensiblement les coûts d'exploitation des bateaux. A la condition d'améliorer la navigabilité des voies d'eau et de construire des infrastructures supplémentaires, les voies d'eau intérieures pourraient cependant offrir de nouvelles possibilités de transport viable de marchandises et soulager les liaisons routières les plus fréquentées.

En termes de développement du trafic, le transport aérien a augmenté de 79 pour cent entre 1990 et 1998, mais sa contribution au transport de passagers sur longue distance est minime. Il n'existe pas de services publics intérieurs. En 1997, l'aéroport de Budapest-Ferihegy – le seul aéroport international hongrois – et son parc d'appareils se classait en deuxième position derrière Prague pour le trafic aérien des PECO. L'aéroport, géré par une société d'État, opère à partir de deux terminaux seulement, mais de nouvelles extensions sont en cours. Il est également prévu de transformer les anciennes bases aériennes soviétiques en terminaux passagers pour les vols intérieurs. On recense quelques vols intérieurs durant l'été et seul un petit nombre de grandes villes sont équipées d'un aéroport pour avions privés. L'un des objectifs sera donc de développer les aéroports pour les liaisons régionales (par exemple, Debrecen, Sarmellek) et de privatiser ces activités afin d'accélérer leur développement et de se conformer aux exigences de l'UE.

Télécommunications

Au début de la période de transition, la Hongrie avait un réseau de télécommunications parmi les moins développés de toute l'Europe centrale et orientale. Le travail accompli pour réformer et développer cette industrie au cours des 10 dernières années est donc impressionnant. On comptait 33 lignes téléphoniques pour 100 habitants à la fin de 1998 (contre 11, en 1991). Les trois quarts du réseau traditionnel et 90 pour cent des réseaux de téléphones mobiles sont maintenant numérisés, ce qui est conforme à la moyenne des États membres de l'UE. A la fin de 1999, on recensait quatre fournisseurs sur le réseau de téléphonie mobile et 1.6 million de téléphones portables en exploitation (OCSH, 2000a) et on comptait 137 000 abonnements à l'Internet pour 45 fournisseurs. Le nombre d'hôtes sur l'Internet pour 1 000 habitants est passé de 1.2 en juillet 1995 à 14.2 en janvier 2000, ce qui est faible par rapport à l'ensemble des pays de l'OCDE, notamment parce que le prix unitaire du raccordement est élevé et même le plus élevé de tous les pays de l'OCDE (tableau 9). De plus, la Hongrie compte seulement sept ordinateurs pour 100 habitants, alors que la moyenne des pays de l'OCDE est de 30.

Tableau 9. Hôtes sur l'Internet pour 1 000 habitants

juillet	1995	1996	1997	1998	1999	Janvier 2000	Variation juil. 1999-janv. 2000
Finlande	22.5	55.3	67.1	104.0	122.7	148.1	25.4
États-Unis	14.0	26.2	37.2	78.1	118.0	141.5	23.5
Islande	25.6	40.5	52.6	77.1	108.2	137.0	28.8
Norvège	16.1	29.4	50.1	77.0	92.8	120.3	27.6
Suède	14.6	26.3	39.7	62.1	96.0	114.8	18.9
Canada	14.0	25.2	38.7	73.4	93.6	111.1	17.5
Danemark	9.0	18.8	32.0	51.1	73.4	92.7	19.3
Nouvelle-Zélande	12.3	21.7	42.5	49.6	59.2	88.1	28.9
Pays-Bas	9.9	16.3	25.5	42.0	56.9	84.8	27.8
Australie	12.2	23.3	40.6	45.5	60.2	77.3	17.1
Suisse	10.6	17.9	25.6	41.3	59.6	76.1	16.5
Royaume-Uni	6.0	12.1	18.1	28.2	43.7	60.3	16.6
Autriche	5.6	9.9	12.4	20.2	35.5	50.0	14.5
Belgique	2.8	5.3	10.0	19.1	36.8	49.2	12.4
Luxembourg	4.9	9.5	12.8	23.6	38.1	43.5	5.4
Irlande	3.3	7.1	10.8	16.6	28.8	36.4	7.7
Allemagne	4.8	7.9	12.4	18.4	25.6	34.0	8.4
France	2.5	4.4	6.6	11.4	22.7	29.8	7.2
Japon	1.4	4.2	8.0	11.8	18.1	25.8	7.6
Espagne	1.5	2.6	4.6	9.9	16.2	22.8	6.5
Italie	1.1	2.6	4.6	8.0	12.6	18.9	6.3
Corée	0.7	1.5	3.5	5.4	8.5	18.8	10.3
Hongrie	1.2	2.6	3.5	7.7	10.3	14.2	3.9
Portugal	1.0	2.0	2.2	5.4	8.1	12.8	4.7
République tchèque	1.5	3.2	4.9	6.7	9.4	12.8	3.4
Grèce	0.6	1.4	2.1	4.4	8.1	9.6	1.5
Pologne	0.4	1.0	1.2	2.6	4.4	6.0	1.6
Turquie	0.1	0.3	0.6	1.0	2.6	5.4	2.8
Mexique	0.1	0.3	0.4	1.1	2.7	5.0	2.2
Moyenne OCDE	5.9	11.2	16.8	31.4	47.1	59.3	12.2
Pays où l'accès local n'est pas facturé à la durée	10.8	20.1	29.2	58.6	86.9	104.9	18.0
Pays où l'accès local est facturé à la durée	2.9	5.8	9.2	14.6	22.2	30.8	8.6

Note : Données tirées d'une enquête de Network Wizards pour l'Internet Software Consortium (ISC). Les hôtes Internet dans les domaines génériques majeurs (.com, .org et .net) ont été réaffectés en fonction de la proportion d'utilisateurs enregistrés par domaine dans chaque pays. Les données relatives aux enregistrements pour janvier 2000 ont été fournies par Matthew Zook.

Source : Données en provenance de ISC, OCDE, Direction de la science, de la technologie et de l'industrie.

Le réseau hongrois devrait atteindre environ 3.7 millions de lignes en l'an 2000, ce qui équivaut pratiquement à un triplement en 10 ans. La compagnie nationale a encouragé les connexions de télécommunications pour s'attaquer au

problème des disparités d'accès aux services et aux technologies de l'information (TI), notamment en milieu rural et dans les grandes villes, y compris Budapest. Le principal opérateur, MATAV, a adopté la technologie de la boucle locale sans fil. Vers le milieu de 1995, MATAV a signé avec Motorola un contrat de 100 millions de dollars des États-Unis pour le raccordement de 200 000 nouvelles lignes par la technologie sans fil avant la fin de 1997. En avril 2000, MATAV a également lancé une option d'accès forfaitaire à l'Internet pour les internautes résidentiels, appelée MATAV *Mindenkinek*. Cette offre permet un nombre d'appels illimités sur l'Internet pendant les heures creuses, moyennant une redevance mensuelle (OCDE, 2000f). D'importantes disparités subsistent cependant.

L'offre territoriale d'équipements de télécommunications est particulièrement inégale. Les appels à destination de la province ou à l'intérieur de certaines localités de Budapest peuvent être de qualité médiocre et sujets au risque de déconnexion. Dans la région du Centre, les infrastructures en matière de communications sont supérieures de 30 pour cent à la moyenne nationale, alors qu'elles n'atteignent que 77 pour cent de cette moyenne dans la Grande Plaine septentrionale. Le nombre de téléphones pour 1 000 personnes s'échelonne entre 498 à Budapest et 298 dans la Grande Plaine méridionale ; il est de 280 dans le nord du pays et de 256 dans la Grande Plaine septentrionale (tableau 10). Partout ailleurs, la moyenne est supérieure à 300 téléphones pour 1 000 personnes. Si l'on ramène les comparaisons au niveau du comté plutôt qu'au niveau régional, l'inégalité de l'offre est plus frappante encore. Dans le comté de Szabolcs-Szatmár, on recense 224 téléphones pour 1 000 personnes, ce qui est inférieur à la moitié de la moyenne de Budapest. Dans le comté de Nógrád, on recense 272 téléphones pour 1 000 personnes ; dans celui de Borsod-Abaúj-Zemplén : 270 ; dans le comté de Békés : 266 ; dans le comté de Jász-Nagykun-Szolnok : 273 et dans celui de Hajdú-Bihar : 277. Dans ces comtés, ce sont les zones urbaines plutôt que les zones rurales qui sont mieux équipées, ce qui signifie que l'équipement téléphonique des villages demeure plus faible.

Le caractère planétaire des télécommunications et l'intégration de la Hongrie au marché international supposent de bien prendre en compte l'évolution des tendances du marché mondial des télécommunications et des pratiques réglementaires. En outre, on considère bien souvent que la médiocrité des télécommunications dans de nombreuses localités hongroises constitue l'un des principaux obstacles internes au développement national et régional. Pour satisfaire la demande des consommateurs et des industriels à un prix raisonnable et pour stimuler la diffusion des technologies de l'information, il est essentiel de mettre en place des politiques actives de concurrence et des régimes de réglementation favorisant l'efficience. Depuis 1992, le rôle de l'État a changé : de prestataire de services et propriétaire d'entreprises, il est devenu autorité de réglementation. Les tâches ont été réorganisées pour accélérer le développement

Tableau 10. Répartition régionale des réseaux téléphoniques, 1998

Comté, capitale, région	Total des lignes principales ¹	Nombre de lignes principales	
		En % de 1990 ²	Pour 1 000 habitants
Budapest	916 586	197.8	498
Pest	335 876	1 021.1	330
<i>Centre</i>	1 252 462	252.6	438
Fejér	133 119	585.2	312
Komárom-Esztergom	96 543	468.1	311
Veszprém	121 883	445.4	325
<i>Transdanubie centrale</i>	351 545	497.1	316
Győr-Moson-Sopron	143 735	380.4	339
Vas	85 181	376.5	318
Zala	93 369	500.4	316
<i>Transdanubie occidentale</i>	322 285	407.6	326
Baranya	127 268	316.4	316
Somogy	103 346	409.3	311
Tolna	74 620	486.7	304
<i>Transdanubie méridionale</i>	305 234	377.9	311
Borsod-Abaúj-Zemplén	198 540	304.7	270
Heves	99 629	417.1	307
Nógrád	59 238	466.4	272
<i>Nord</i>	357 407	351.4	280
Hajdú-Bihar	150 380	429.8	277
Jász-Nagykun-Szolnok	113 193	528.4	273
Szabolcs-Szatmár-Bereg	128 351	673.2	224
<i>Grande Plaine septentrionale</i>	391 924	519.5	256
Bács-Kiskun	158 933	435.5	297
Békés	105 083	446.1	266
Csongrád	138 882	350.9	331
<i>Grande Plaine méridionale</i>	402 898	404.4	299
Hongrie	3 383 755	337.4	335

1. Y compris les lignes principales de services de télécommunications.

2. Dans un souci de comparabilité, les données pour 1998 ne tiennent pas compte des lignes principales de services de télécommunications.

Source : Office central de statistique de Hongrie (1999a) : *Annuaire statistique régional*, 1998.

et la rentabilité. MATAV, qui était un monopole public, a été privatisé et sa couverture des services téléphoniques locaux a été ramenée de 54 à 36 régions (téléphoniques)⁵ (voir Rosston, 1999), mais il détient toujours la licence pour le service téléphonique vocal international et interurbain. Le coût des télécommunications et les coûts des connexions unitaires à l'Internet restent néanmoins élevés, car la concurrence est limitée. Le téléphone cellulaire apparaît comme l'unique exception. La Hongrie a été le premier pays d'Europe centrale à initier un service de téléphonie cellulaire mobile et à introduire la concurrence dans ce secteur. Dans

ces conditions, le gouvernement doit considérer l'impact de ses stratégies de télécommunications sur les disparités régionales. Il faut établir un marché plus ouvert pour améliorer l'accès aux services de télécommunications et introduire un système de services (de base) universels pour assurer la connexion avec les régions éloignées. Le gouvernement central devrait accélérer, en particulier, l'introduction de la concurrence dans les services locaux, interurbains et internationaux dont l'accès est pour l'instant réservé.

Améliorer la qualité de l'environnement au niveau régional et décentraliser les responsabilités

La stratégie actuellement mise en œuvre en matière d'environnement a été élaborée pratiquement à partir de zéro au début de la dernière décennie, car le régime communiste jugeait improductif d'investir dans ce domaine. Depuis 1990, les responsabilités de l'environnement et du développement régional ont été fusionnées au sein d'un ministère unique. Jusqu'en 1997, environ 1.5 pour cent du PIB était consacré à la protection de l'environnement. En 1997, le Parlement a adopté un Programme national pour l'environnement sur six ans doté d'un budget annuel de 6.5 milliards de HUF. Bien que l'émission de polluants par unité de PIB demeure élevée par rapport aux normes de l'OCDE, des progrès considérables ont été réalisés et les taux de la pollution industrielle et agricole, qui sont les principales causes des problèmes écologiques, ont diminué. Le Centre et la Transdanubie centrale (tableau 11) font des efforts importants en matière d'environnement. Les régions de la frontière occidentale, notamment les régions de Győr-Moson-Sopron, Vas et Zala, rattraperont bientôt les performances en matière d'environnement de leur voisin autrichien (Vienna Institute/Economic Growth Institute-Budapest, 1999).

On constate néanmoins plusieurs tendances préoccupantes. La pollution, qui était autrefois confinée dans des districts industriels étroits, souvent situés au voisinage des grands centres urbains, a commencé à s'étendre (GRH, 1998). La fermeture d'usines et l'adaptation structurelle de l'industrie ont contribué à réduire la pollution atmosphérique, mais l'accroissement rapide du nombre des voitures particulières dans les grandes villes, comme Budapest, et le développement d'activités telles que le tourisme et la logistique engendrent de nouvelles formes de pollution. De même, si la qualité des eaux de surface s'est améliorée, les effluents industriels et les eaux souterraines ne sont pas suffisamment contrôlés. Près de 80 pour cent des effluents non traités, rejetés pour la plupart dans le Danube dans la région de Budapest et dans les fleuves secondaires, sont fortement pollués (avec souvent des concentrations d'azote élevées) en particulier autour des villes. Étant donné l'accroissement continu des activités économiques et de la consommation des ménages, ainsi que les mesures modestes prises pour y remédier, la gestion des déchets devient problématique. Dans ce domaine, on

Tableau 11. Investissement dans la protection de l'environnement, 1998
Millions de HUF

Comté, capitale, région	Total	dont :					
		Air	Eaux usées	Déchets	Eaux de surface et souterraines	Bruit et vibrations	Paysage et nature
Budapest	11 166	3 354	5 097	1 029	174	209	164
Pest	11 406	423	8 598	781	1 459	64	39
<i>Centre</i>	22 573	3 777	13 695	1 810	1 633	274	203
Fejér	5 023	1 112	2 831	175	657	51	59
Komárom-Esztergom	5 555	473	3 898	1 048	14	10	40
Veszprém	6 647	1 543	3 895	482	401	21	135
<i>Transdanubie centrale</i>	17 225	3 127	10 624	1 705	1 073	82	234
Győr-Moson-Sopron	3 764	801	2 407	324	109	1	75
Vas	1 248	93	727	152	71	21	105
Zala	2 442	65	947	184	86	23	1 073
<i>Transdanubie occidentale</i>	7 453	959	4 081	660	266	44	1 253
Baranya	2 128	650	336	395	690	39	14
Somogy	3 108	503	1 124	416	169	483	140
Tolna	1 229	37	541	524	58	26	21
<i>Transdanubie méridionale</i>	6 465	1 190	2 002	1 334	916	547	175
Borsod-Abaúj-Zemplén	5 642	366	3 913	317	446	236	78
Heves	7 066	4 110	859	1 418	96	54	525
Nógrád	1 222	179	871	59	95	–	–
<i>Nord</i>	13 931	4 655	5 643	1 794	636	290	603
Hajdú-Bihar	1 137	35	558	170	340	6	6
Jász-Nagykun-Szolnok	2 378	215	1 384	556	34	43	143
Szabolcs-Szatmár-Bereg	6 208	147	5 130	724	56	37	30
<i>Grande Plaine septentrionale</i>	9 723	398	7 072	1 451	431	86	178
Bács-Kiskun	1 320	32	935	177	46	28	77
Békés	2 424	64	2 004	153	90	–	48
Csongrád	3 365	236	2 405	585	54	26	30
<i>Grande Plaine méridionale</i>	7 109	332	5 343	916	190	54	155
Hongrie	84 479	14 439	48 462	9 669	5 144	1 377	2 802

Source : Office central de statistique de Hongrie (1999a) : *Annuaire statistique régional*, 1998.

n'a guère progressé, du fait, en particulier, que l'attention limitée portée au problème a été entièrement consacrée à la gestion des déchets dangereux. Par ailleurs, la plupart des législations de l'UE n'ont pas encore été transposées dans le système législatif hongrois.

La politique de la Hongrie en matière d'environnement fait face à de sérieux défis. Le ministère de l'Environnement est désormais séparé du Département du développement régional, qui a été intégré au ministère de l'Agriculture. Son

administration centrale, le département des inspections et les bureaux régionaux sont sous-dotés en personnel et certains ont perdu récemment une partie de leur effectif. En outre, les responsabilités environnementales sont réparties entre plusieurs autres ministères : le ministère des Transports et de la Gestion de l'Eau (MTGE) s'occupe des problèmes liés à l'eau ; le ministère de l'Intérieur, de la Gestion locale des déchets ; le ministère de la Santé, de la Qualité de l'air et de l'Eau potable ; enfin, le ministère de l'Agriculture et du Développement régional (MADR), de la Gestion des sols et des forêts.

Dans le cadre de la pré-adhésion, la nécessité de se conformer aux exigences communautaires exige d'ores et déjà des dépenses et un personnel supplémentaire importants. La coordination doit être améliorée, les compétences mieux définies et la vitesse de décision accrue, en particulier pour le choix des investissements en infrastructures, car le retour à une forte croissance de la production accentue les pressions exercées sur l'environnement. Le fait que des programmes nationaux comme le Plan Szechenyi ignorent la dimension environnementale des politiques montre que, même si le gouvernement a créé le Comité interministériel pour le développement durable, il reste encore beaucoup à faire pour mieux intégrer les préoccupations environnementales à la politique économique.

Des objectifs contradictoires et la nature pluridisciplinaire du développement durable rendent difficile l'élaboration d'une telle politique à l'intérieur d'un ministère sectoriel unique, ce qui a bien souvent pour résultat de creuser le fossé existant entre les approches stratégiques et la mise en œuvre des politiques. Ainsi, alors que le ministère de l'Agriculture et du Développement régional (MADR) a présenté un concept de développement régional à l'échelle nationale soulignant les problèmes d'environnement et lancé un programme agro-environnemental, il ne peut pas faire grand-chose pour rapprocher les intérêts des agriculteurs et ceux des chasseurs, tout en protégeant la nature. Pour les infrastructures urbaines, bien que le MTGE ait demandé à bénéficier de l'ISPA pour la réalisation d'un investissement important mais indispensable lié au système de tout-à-l'égout de la capitale, le ministère n'offre guère d'incitations au développement des transports en commun. En règle générale, les rivières ont été canalisées, mais l'entretien des digues devient trop onéreux. Des programmes de coopération transfrontières pour la gestion de l'eau ont été mis en œuvre avec tous les pays voisins, mais la catastrophe de la Tisza a montré qu'ils doivent être renforcés par des accords multilatéraux⁶.

En revanche, les autorités infranationales sont bien placées pour compléter et souvent se substituer aux organismes centraux pour offrir des solutions localement adaptées aux problèmes de développement durable. Dans les pays de l'OCDE, la plupart des autorités locales et régionales ont désormais une responsabilité considérable en ce qui concerne les projets d'infrastructure et la gestion des ressources environnementales. En Hongrie, seules les autorités locales, et en

particulier les villes, ont le pouvoir institutionnel et financier de gérer les questions liées à l'environnement. Les comtés ou les régions n'ont que très peu de responsabilités de cet ordre, ce qui est surprenant dans la mesure où, étant donné la dimension des écosystèmes et l'ampleur des problèmes, ces questions relèvent naturellement de ce niveau de gouvernement (par exemple, zone de captage des eaux). Des programmes Action 21 ont été lancés au niveau local avec l'aide des ONG, mais il n'existe aucun mécanisme de coordination au niveau du comté ou de la région⁷. Le gouvernement et les experts sont de plus en plus enclins à considérer cette dernière comme une entité mieux adaptée aux actions environnementales que le comté, et donc à renforcer son rôle⁸.

Aspects urbains et ruraux

Transports publics

Des progrès ont été accomplis dans le domaine des transports publics, mais les problèmes subsistent. En raison de la baisse de la demande, le trafic passagers a sensiblement diminué entre 1990 et 1999, même si ce mode de transport est resté important⁹. Ce déclin reflète la qualité médiocre du service et l'augmentation du prix facturé : le gouvernement central a réduit les aides et les sociétés de transport ont relevé les tarifs pour éponger leurs pertes. Entre-temps, l'accroissement des transports individuels a largement contribué à la congestion du trafic routier, à la pollution atmosphérique et sonore dans les grandes villes, ainsi qu'à une diminution de la sécurité du trafic : en effet, la plupart des voitures sont anciennes et non conformes aux normes environnementales.

Le problème de Budapest est le plus préoccupant. Si l'utilisation de la voiture dans la capitale continue à se développer au rythme actuel, il sera de plus en plus difficile à la ville de conserver son attrait pour les touristes, pour les entreprises et pour ses habitants. Il est indispensable de développer le système de transports publics et, en particulier, sa capacité à offrir des options suffisamment attractives à l'utilisation de la voiture particulière pour les trajets quotidiens entre le domicile et le travail. Pour l'heure, la BKV (Compagnie des transports de Budapest), qui assure les transports dans toute la zone métropolitaine, doit remplacer ses véhicules usagés, moderniser son parc d'autobus, son métro, ses trolleys et tramways, tout en perfectionnant ses techniques de gestion. Comme il est nécessaire d'améliorer en même temps le ratio de recouvrement des coûts et d'assurer le service de la dette, ces objectifs sont difficiles à réaliser à court terme. Une injection supplémentaire de capitaux (appelée subvention d'exploitation) par la municipalité de Budapest offre des solutions à court terme, mais pourrait réduire l'obligation de s'adapter. Depuis le début de la transition, ces subventions d'exploitation ont néanmoins diminué en termes relatifs, alors que les subventions d'État ont cessé en 1996. La privatisation de certaines activités peut être utile dans

la mesure où c'est l'ensemble de l'organisation qu'il faut restructurer et gérer plus efficacement. Les autorités locales et centrales doivent, en tout cas, améliorer les plans d'occupation des sols, moderniser le réseau routier urbain et investir dans des systèmes d'atténuation du trafic. Une autre tâche consisterait à mieux coordonner les services ferroviaires (MAV), les autocars interurbains (VOLANBUSZ) et BKV. Créer une association entre ces trois opérateurs pour intégrer le système de tarification et de billets constituerait un pas en avant significatif pour améliorer les transports à Budapest (voir CEMT, 2000). De plus, dans les zones suburbaines et les régions périphériques, la planification des infrastructures doit de plus en plus répondre à la demande de transport multi-modal par différents moyens, comme l'aménagement d'aires de stationnement dans les gares ferroviaires et routières et les points de transbordement, l'installation de supports pour vélos ou de lieux d'entreposage en bordure de pistes cyclables ou de parcs-relais faciles d'accès, complétés par des unités de service attractives. On pourrait également encourager un système de billets associant le transport et le stationnement.

Dans les petites villes et les villages, les services locaux doivent faire face à des problèmes de compétitivité, bien que ceux-ci soient de portée différente et principalement liés aussi bien à la taille des villages et des petites villes qu'au déclin de la population. Depuis 1990, les services locaux d'autobus ont été considérablement réduits. Le nombre d'agglomérations bénéficiant de transports collectifs locaux est passé de 205 en 1990 à 110 en 1998. Durant cette période, le nombre des passagers transportés par les transports publics dans les villes (hors Budapest) est tombé de 1 447 300 000 à 1 045 500 000¹⁰. Ce recul est dû pour partie aux hausses tarifaires et à la baisse des revenus réels, mais surtout aux difficultés financières des autorités locales qui subventionnent les transports sur leur budget¹¹. Avant même la transition intervenue dans les années 1990, le service national d'autocars était assuré par des sociétés indépendantes par comté. Chaque société opérant dans un comté spécifique est toujours un prestataire de services jouissant d'un monopole.

Le logement

Le problème du logement est souvent montré du doigt comme étant le principal obstacle à la mobilité interrégionale et intercomtés de la population d'âge actif, notamment entre régions défavorisées et régions développées. Le différentiel des prix de l'immobilier entre les régions s'étant creusé, un migrant potentiel quittant une région pauvre peut difficilement s'acheter un logement dans une région plus riche. Le taux d'inflation élevé contribue par ailleurs au sous-développement du marché hypothécaire. Le déclin régulier du rôle redistributif de l'État a également aggravé les disparités régionales. Il appartient désormais aux autorités locales et aux forces du marché de réguler les loyers, les intérêts et le prix des services liés

au logement. Cependant, que ce soit pour louer un logement ou acheter un appartement neuf ou un logement locatif public, il existe une demande non solvable de logements qui nécessite une intervention complémentaire des pouvoirs publics, principalement dans un contexte de sous-développement du crédit. Cette situation pourrait être aggravée en milieu rural par le chômage invisible et par une offre particulièrement faible de logements. Entre 1996 et 1999, 96 000 nouveaux logements ont été construits en Hongrie, tandis que 24 000 étaient mis hors service. Sur les 30 500 nouveaux permis de construire délivrés en 1996, 41 pour cent ont été délivrés dans le Nord-est du pays, 33 pour cent dans le Centre et 27 pour cent en Transdanubie (OCSH, 2000a).

Les efforts accomplis pour privatiser le secteur du logement dans la seconde moitié des années 1990 ont posé des problèmes très complexes dans un contexte déjà difficile. Contrairement à d'autres pays socialistes, la Hongrie disposait, avant la transition, d'un parc relativement limité et stable d'appartements locatifs d'État. Le secteur locatif public représentait 25 pour cent en moyenne des logements à travers le pays et ne dépassait 50 pour cent qu'à Budapest et dans quelques autres grandes villes (Hegedus *et al.*, 1996). En fait, la privatisation a été partiellement réalisée avant la transition, par la vente, dès 1969, des logements locatifs publics à leurs locataires, avant de s'intensifier vers le milieu des années 1980. Néanmoins, très peu de logements ont été vendus à leurs locataires avant la modification de la Loi sur les privatisations, au milieu des années 1980.

La mise en place d'un cadre juridique pour les politiques centrales et locales du logement a débuté dans les années 1990 avec la transition, bien que de manière contradictoire. Le parc locatif de l'État a été, dans un premier temps, transféré aux autorités locales qui ont pu fixer les loyers par voie juridique. Les autorités locales ont été autorisées à déployer leur propre système d'aide, bien que sans financement équivalent en provenance du budget central. Tous les locataires résidentiels et commerciaux se sont vu accorder le droit d'acheter leur logement ou local, mais ce droit a été ultérieurement limité aux locataires résidentiels. Les méandres de cette politique ont conduit à des malentendus. Les autorités locales ont certes participé davantage à la prise de décision, en ayant notamment le droit de fixer les loyers et les indemnités de logement. Après l'adoption en 1993 de la Loi sur les logements locatifs et la privatisation, les locataires de logements publics ont vu leurs droits sensiblement renforcés et ont profité d'une politique de prix bradés, mais celle-ci a suscité de nombreuses attentes (Hegedus *et al.*, 1996). Il en est résulté une dégradation du parc de logements. La valeur réelle des loyers continue à baisser et les efforts de réhabilitation sont pratiquement au point mort.

Il y a, à l'heure actuelle, un certain nombre de malentendus sur la meilleure façon de combiner la correction de la valeur réelle des loyers et un système global d'indemnités de logement de manière à cibler une demande non solvable. Il

n'existe guère de coordination entre les politiques centrales et locales du logement, si bien que les conflits politiques se multiplient. Les autorités locales semblent hésitantes à encourager les efforts de privatisation qui réduiraient le parc public ou à opter pour un dosage d'initiatives de privatisation réelle au prix du marché, d'augmentations de loyers et de politique sociale. Budapest illustre les résultats très disparates des efforts de privatisation : les ventes sont importantes dans les quartiers d'affaires, mais peu nombreuses dans les quartiers défavorisés du centre-ville. Le rapport entre le nombre cumulé des unités privatisées et des unités d'État diffère d'une ville à l'autre : il est de 35.2 pour cent à Szeged, de 56.6 pour cent à Budapest et de 70 pour cent à Miskolc (Banks, C., O'Leary, S. et Rabenhorst, C., 1996).

L'absence de coordination entre l'autorité responsable de l'élaboration de la politique du logement et les autorités locales responsables de sa mise en œuvre constitue toujours l'un des maillons faibles du processus de consolidation de la transition. Pour le parc de logements privatisés, la question essentielle est d'évaluer comment l'amélioration des capacités de gestion a suivi l'évolution des associations de copropriétaires et de propriétaires. Dans les immeubles privatisés, les associations de propriétaires sont désormais imposées par la loi. Cependant, elles doivent être légalement capables d'aborder l'évolution du marché concernant les services de réhabilitation et de gestion comme une entité unique et non pas comme une multitude de propriétaires¹².

La rénovation pose également un problème préoccupant. Le parc de logements est très dégradé, compte tenu des difficultés qu'a connues la propriété publique dans les dernières années ayant précédé la période de transition. L'Office hongrois de la statistique estime que 1.9 million d'habitants vivent dans des logements de qualité inférieure, dont un tiers sont situés à Budapest. Lorsque l'aide accordée pour la maintenance du parc locatif public a été supprimée en 1990, la situation budgétaire des autorités locales s'est aggravée, car la pratique des prix bradés avait considérablement réduit leurs sources de revenus. De plus, le problème de l'entretien des copropriétés privatisées n'est toujours pas résolu. A l'exception des copropriétés d'immeubles dont les habitants ont des revenus élevés, la plupart des copropriétés se sont pas en mesure de financer des travaux de rénovation. Aucune capitalisation n'a été faite par le passé. Le nombre des entreprises privées de gestion des copropriétés occupées par leur propriétaire augmente, mais elles n'ont aucune capacité d'investissement dans des travaux de rénovation, de sorte que le problème subsiste. Les plans de rénovation doivent examiner les différents dommages structurels dus au défaut d'entretien. Dans certains cas, indépendamment de rénovations internes plus approfondies, les immeubles doivent faire l'objet d'interventions spécifiques pour mettre fin à la dégradation due, par exemple, aux infiltrations d'eau. Les problèmes de rénovation sont également importants pour le parc locatif non vendu

qui relève de la responsabilité des autorités locales. Ici, la tendance à cumuler les prix bradés a un effet pervers. Le fait de vendre en deçà de la valeur réelle du marché affaiblit la capacité des autorités locales à rénover leur propre parc de logements, précipitant la nécessité de nouvelles privatisations pour se procurer les revenus complémentaires nécessaires à l'entretien.

La réhabilitation du parc locatif public et privatisé est particulièrement problématique dans les grandes agglomérations urbaines, notamment dans les quartiers de la capitale. Pour la mener à bien, il est nécessaire de coupler la rénovation du parc existant à une décentralisation de la politique des logements neufs pour aider les forces du marché à jouer le rôle que remplissaient auparavant les autorités publiques. Il faut aussi encourager les promoteurs qui étaient habituellement de grosses entreprises de construction travaillant avec les conseils municipaux et la Caisse nationale d'épargne¹³. L'évolution de l'assise financière des petites entreprises de construction qui ont commencé à apparaître dans la première moitié des années 1990 sera un facteur-clé de la décentralisation des constructions nouvelles. Elle permettra d'utiliser plus efficacement la promotion dans le secteur du logement comme un outil de la politique de développement ciblé sur les régions dépourvues d'initiatives économiques. Des entreprises de construction de taille petite et moyenne pourraient également participer à des opérations de réhabilitation.

La Hongrie peut suivre l'exemple de certains pays d'Europe occidentale en matière d'intervention dans la rénovation de l'habitat et les projets comprenant des innovations institutionnelles, comme la constitution de consortiums entre l'autorité centrale et les autorités locales ou le secteur public et le secteur privé. Elle peut également demander à bénéficier de l'aide accordée aux projets URBAN de l'UE qui se sont révélés efficaces pour la rénovation des quartiers défavorisés de villes comme Bari, Marseille, Malaga ou Vienne.

Le Plan Szechenyi pour 2001-2002 traduit une volonté politique de résoudre ces problèmes et suscite des attentes. La formulation des objectifs du programme et les références aux ressources qui seront mobilisées constituent une approche nouvelle du problème du logement. Dans le même temps, le Plan Szechenyi met l'accent sur l'accroissement du secteur des appartements en location, en stricte cohérence avec les spécificités régionales et urbaines du territoire, et de nouveaux moyens d'action sont prévus pour encourager une mobilité réelle en matière de logement. Enfin, le Plan fait de l'amélioration de la qualité des logements un instrument pour parvenir à des niveaux supérieurs de qualité de l'environnement urbain et régional, dans le cadre d'une stratégie territoriale basée sur le marketing¹⁴. Ce cadre est pertinent pour préciser le rôle de chaque échelon administratif dans la politique en matière de logement.

La stratégie de mise en œuvre du Plan Szechenyi doit cependant être très attentive aux effets potentiels que la concentration des financements sur les

régions occidentales du pays entraînera en termes d'accentuation des disparités régionales. La rénovation de l'habitat et l'offre de logements neufs dans la capitale et une accélération de la croissance dans les régions occidentales sont nécessaires pour tirer parti de l'amélioration des perspectives en matière d'emploi. Par ailleurs, l'adoption de mesures dans les régions les plus déshéritées contribuera à attirer les investisseurs et évitera d'aggraver les disparités territoriales existantes. Dans les régions rurales, il faudra faire preuve d'une certaine imagination, car les personnes âgées et les personnes en retraite anticipée auront du mal à partir. Une aide financière pourrait être accordée pour une intervention matérielle en milieu rural, adaptée à la composition des ménages et établie sur la base de critères, tels que la sécurité et les conditions de chauffage.

Services publics de base

La couverture offerte par les autorités locales en matière de services publics et l'éventail des services spéciaux qu'elles proposent sont marqués par des différences territoriales importantes. Un rapport de la Banque mondiale (Banque mondiale, 1999c) a examiné le cas de six villes hongroises et observé des différences importantes de couverture en matière de services d'infrastructure urbaine (tableau 12). A titre d'exemple, dans trois des six villes examinées, le réseau de tout-à-l'égout ne couvrait qu'un tiers de la ville, tandis que dans les trois autres il en couvrait les trois quarts. Pour la fourniture de gaz et le ramassage des ordures ménagères, les degrés de couverture sont variables. Des différences sont également observées dans l'offre de services particuliers. Des villes comme Nagykanizsa (Transdanubie occidentale) et Szolnok (Grande Plaine septentrionale) offrent un large éventail de services particuliers, alors que d'autres disposent d'un éventail plus restreint. En ce qui concerne la sous-traitance de certains services publics, comme l'approvisionnement en eau, les résultats sont plutôt variés. En 1997, trois grandes villes (Budapest, Szeged et Szolnok), qui représentent plus de 10 pour cent de l'offre d'eau potable dans le pays, recouraient à la sous-traitance. A Szeged, par exemple, les autorités locales n'avaient pas les moyens d'évaluer les contrats de services de longue durée et la législation était relativement sous-développée, ce qui posait quelques problèmes¹⁵. En revanche, des villes comme Tatabánya, Szentes, Oroshaza, Püspökladány sous-traitaient avec succès l'approvisionnement en eau.

Quelque 15 pour cent de la population ne bénéficient toujours pas d'un service régulier de collecte des déchets solides (OCDE, 2000a). La plupart des déchets enlevés sont entreposés dans de petites décharges communales qui, pour la plupart, ne sont pas conformes aux réglementations environnementales (collecte assurée à 100 % à Budapest et à 70 % dans les autres régions). Cinq millions de tonnes de déchets ont été collectées en 1996 et l'augmentation annuelle est de 2 pour cent ; 2.6 millions de tonnes de déchets dangereux ont été produits

Tableau 12. **Couverture des services d'infrastructure urbaine, 1996**
En pourcentage

Régions	Tout-à-l'égout	Alimentation en gaz	Routes bitumées	Collecte des ordures ménagères
<i>1. Grande Plaine méridionale</i>				
– Comté de Cson-grad				
Oroshaza	32.4	76.5	60.4	74.0
Szentes	33.0	67.7	81.1	75.5
<i>2. Grande Plaine septentrionale</i>				
– Comté de Jasz-Nagykun				
Szolnok	76.3	80.1	75.9	96.0
– Comté de Hadju-Bihar				
Püspökladany	25.9	52.0	66.7	20.3
<i>3. Transdanubie centrale</i>				
– Comté de Komaron-Esztergom				
Tatabanya	81.8	11.5	91.7	100.0
– Comté de Zala				
Nagykanizsa	76.5	100.0	87.0	99.2
Moyenne nationale	47.4	60.4	63.7	76.7

Source : Banque mondiale, 2000b.

en 1996, dont 0.7 million de tonnes de boues rouges provenant de la production d'alumine ; 34 millions de tonnes ont été accumulées dans les décharges. On recense 10 000 sites contaminés sur lesquels on n'a que très peu d'informations, y compris 175 sites militaires abandonnés par les Soviétiques (métaux toxiques et hydrocarbures) et 200 sites nécessitant des mesures urgentes dont le coût atteindrait 40 milliards de HUF, alors que les ressources affectées à ce poste se sont élevées à 1 milliard en 1996 et 1997. En 1995, 6 500 tonnes de déchets hospitaliers ont été produites. Seulement 30 pour cent des 2 700 décharges communales se conforment dans une certaine mesure aux normes environnementales et 10 pour cent seulement sont bien exploitées. Pour améliorer ses performances, la Hongrie a besoin d'une législation spécifique et d'un plan d'action pour la collecte et le traitement des déchets.

Le concept de politique nationale de protection de l'environnement et de conservation de la nature adopté en 1994 envisage la mise hors service des décharges illégales et impropres, et leur remplacement par des installations régionales plus sûres au plan écologique utilisant un système de remblaiement et des incinérateurs, ainsi que tout un ensemble d'autres mesures destinées à assurer des revenus et à améliorer l'efficacité. Une nouvelle loi globale sur la gestion des déchets, qui définit clairement les responsabilités municipales, est en

vigueur depuis le début de 2001. Collecte, transport et traitement des déchets devraient être assurés pour tous les peuplements d'ici à 2003.

Dans la plupart des cas, l'élimination des ordures ménagères est financée à même le budget municipal avec des aides du ministère de l'Intérieur (1.4 milliard de HUF en 1996, et 0.9 milliard de HUF en 1997). On s'efforce actuellement de faire adopter des redevances locales sur les ordures ménagères. Bien qu'il soit ambitieux, le Programme national de protection de l'environnement pour la période 1997-2002 n'est pas très clair quant à son financement. Une enquête effectuée auprès de 1 800 municipalités pour préparer le programme indique que c'est là le problème le plus urgent au cours des années à venir.

Autres services publics

L'offre d'infrastructures de soins de santé est inégale sur l'ensemble du territoire. Le nombre de lits et de médecins pour 1 000 habitants met en évidence la situation privilégiée de Budapest, où l'offre de médecins et de lits d'hôpitaux est supérieure à la moyenne nationale, respectivement de 87 et 67 pour cent (tableau 13). La concentration des moyens financiers est plus prononcée encore, car les établissements de soins de la région du Centre reçoivent un montant de ressources supérieur de 34 pour cent à la moyenne nationale (Burns et Orosz, 2000).

La Loi sur l'enseignement public prévoit une offre universelle en matière d'enseignement élémentaire. Le tableau 14 montre que la répartition des écoles d'enseignement primaire et secondaire est relativement uniforme au niveau régional et au niveau des comtés. Le nombre des écoles semble proportionné au nombre total d'élèves et d'étudiants. Le nombre d'élèves/étudiants par enseignant et le nombre d'élèves/étudiants par classe fait apparaître de légères disparités entre les régions et les comtés. Les différences apparaissent à un niveau

Tableau 13. Répartition régionale des lits d'hôpitaux et des médecins

	Lits	Lits pour 10 000 personnes	Médecins pour 10 000 personnes
Centre	28 435	99.5	66.5
Budapest	24 105	131.1	90.1
Transdanubie centrale	8 205	73.8	30.7
Transdanubie occidentale	8 415	85.2	37.3
Transdanubie méridionale	7 805	79.5	42.4
Nord	9 785	76.5	28.5
Grande Plaine septentrionale	11 325	74.0	34.1
Grande Plaine méridionale	10 289	76.2	38.9
Hongrie	84 232	83.5	45.4

Source : Office central de statistique de Hongrie (1999a) : *Annuaire statistiques régionaux*, 1998.

Tableau 14. Écoles primaires et secondaires

Comtés, régions	Écoles primaires				Écoles secondaires				
	Écoles	Élèves	Élèves par classe	Élèves par enseignant	Écoles	Élèves	Élèves par enseignant	Élèves par classe	Étudiants navetteurs (%)
Budapest	414	143 294	20.1	10.9	258	93 530	11.0	27.5	20.7
Pest	305	96 926	20.5	12.4	71	19 604	11.0	25.3	54.1
<i>Centre</i>	719	240 220	20.2	11.4	329	113 134	11.0	27.1	26.5
Fejér	149	42 429	20.2	12.6	42	14 294	13.6	28.5	40.8
Komárom-Esztergom	124	30 621	18.9	11.9	33	11 102	13.1	26.1	47.6
Veszprém	168	36 838	18.7	11.6	37	13 159	12.5	32.7	41.1
<i>Transdanubie centrale</i>	441	109 888	19.3	12.1	1 120	38 555	13.1	29.0	42.9
Győr-Moson-Sopron	199	40 238	17.3	10.9	48	16 843	11.0	30.7	35.9
Vas	130	24 705	18.3	10.6	28	9 394	12.8	30.4	34.4
Zala	135	27 874	18.5	10.4	27	12 065	13.0	32.3	37.8
<i>Transdanubie occidentale</i>	464	92 817	17.9	10.7	103	38 302	12.0	31.1	36.2
Baranya	180	37 927	18.9	11.1	39	14 461	12.3	31.3	29.2
Somogy	170	31 194	18.3	10.8	35	11 130	12.7	27.6	33.0
Tolna	114	24 696	18.3	10.9	25	8 563	12.0	30.8	38.6
<i>Transdanubie méridionale</i>	464	93 817	18.5	10.9	99	34 154	12.4	29.9	32.8
Borsod-Abaúj-Zemplén	369	79 314	20.0	12.2	60	29 102	13.1	30.1	35.5
Heves	139	29 687	18.5	10.8	30	12 496	12.1	31.2	43.9
Nógrád	121	20 863	17.7	11.4	21	6 415	12.1	31.6	52.8
<i>Nord</i>	629	129 864	19.3	11.8	111	48 013	12.7	30.5	40.0
Hajdú-Bihar	166	58 104	22.2	11.9	49	19 971	12.0	33.9	21.8
Jász-Nagykun-Szolnok	138	42 337	20.5	12.5	43	15 858	12.7	29.2	35.9
Szabolcs-Szatmár-Bereg	252	65 306	20.0	11.8	47	18 722	13.6	32.0	34.6
<i>Grande Plaine septentrionale</i>	556	165 747	20.8	12.0	139	54 551	12.7	31.8	30.3
Bács-Kiskun	200	54 262	20.2	12.3	51	17 522	12.4	27.6	32.9
Békés	123	37 890	20.8	11.7	45	13 929	12.8	27.6	35.4
Csongrád	136	39 743	20.3	11.4	47	18 466	12.0	32.2	25.1
<i>Grande Plaine méridionale</i>	459	131 895	20.4	11.8	143	49 917	12.3	29.2	30.7
Hongrie	3 732	964 248	19.7	11.6	1 036	376 626	12.0	29.2	32.6

Source : Office central de statistique de Hongrie (1999a) : *Annuaire statistiques régionaux*, 1998.

inférieur. Ainsi, on recense encore 910 villages sans école primaire, ce qui ne signifie pas que chaque village doit avoir sa propre école mais que l'accès à un enseignement de base à proximité doit être assuré dans des conditions justes et raisonnables.

Infrastructures rurales

Les infrastructures rurales sont en général sous-développées, en particulier dans le domaine des routes, du téléphone et des services sociaux. L'accès au

tout-à-l'égout est plus difficile en milieu rural. Le Plan SAPARD note que, dans les zones rurales, les routes sont mal entretenues et que beaucoup ne sont pas revêtues. « *L'un des points faibles du réseau routier est l'absence de routes revêtues reliant les villages, qui deviennent de véritables culs-de-sac. Ainsi, ces villages n'ont pas accès aux possibilités qu'offre le trafic de transit pour ce qui est des transports publics ou des livraisons. En outre, des temps d'acheminement plus longs et un surcoût de transport constituent des barrières fondamentales à la création d'activités locales* » (MADR, 2000). Le mauvais état des routes et de mauvaises conditions climatiques rendent certaines régions inaccessibles à certaines époques de l'année. Sur les 135 000 km que compte au total le réseau routier, 30 000 sont entretenus par le gouvernement central.

Les collectivités rurales sont également défavorisées dans le domaine des équipements de télécommunications, du tout-à-l'égout et du traitement des eaux usées. L'agriculture est l'un des principaux polluants de l'eau (concentration en azote élevée). Sur les 3 124 peuplements que compte le pays, 724 seulement ont un réseau d'égouts et seulement 48 pour cent de l'habitat rural a accès au tout-à-l'égout. Quelque 53 pour cent de toutes les eaux usées sont déversées dans les cours d'eau sans aucun traitement et 54 pour cent seulement des eaux usées traitées ont fait l'objet d'un traitement adéquat. A la fin de 1998, seulement 450 peuplements disposaient d'installations appropriées de traitement des déchets (MADR, 2000). Cette inégalité souligne non seulement les difficultés que l'on rencontrera à l'avenir pour attirer le développement et les investissements, mais également les problèmes que l'on aura pour maintenir la population à son niveau actuel.

Cadre naturel et équipements culturels

L'importance du cadre naturel et des équipements culturels pour un aménagement territorial équilibré prend un relief tout particulier dans le contexte actuel d'accroissement potentiel de la suprématie urbaine. L'intérêt que la population urbaine porte aussi bien aux paysages ruraux ouverts, loin du bruit, des embouteillages et de la pollution qu'au maintien d'activités typiquement hongroise augmentera au fur et à mesure que s'élèveront les revenus de l'agglomération urbaine dynamique de Budapest. La valorisation des aménités de la campagne augmentera les débouchés économiques des régions rurales et diminuera probablement le flux des migrations vers la ville. Cependant, vu que la demande prévue pour ces agréments est différée et que l'offre en la matière dépend des actions d'un très grand nombre de personnes, il ne faut pas s'attendre à ce que les forces du marché assurent une offre adéquate.

La législation et les plans de développement récents avalisés par plusieurs ministères reconnaissent l'importance des dotations en aménités naturelles, culturelles et architecturales. La Loi hongroise CXL et la Loi LIV de 1997 sur la

protection des monuments et de l'héritage culturel stipulent que l'héritage irremplaçable du pays réside dans des objets et autres formes d'art qu'il faut préserver afin de maintenir une prise de conscience historique et une identité nationale unique. Le Plan SAPARD de la Hongrie pour la période 2000-2006 considère la conservation de l'héritage naturel comme partie intégrante de la stratégie globale de développement rural. Le plan Szechenyi pour le développement national comporte notamment un exposé détaillé sur l'utilisation du potentiel touristique majeur que représentent pour le pays ses nombreuses sources d'eau chaude (encadré 4). Des initiatives prises au niveau des politiques nationales, régionales et locales peuvent tirer parti d'un faisceau croissant d'expériences menées dans d'autres pays de l'OCDE pour utiliser au mieux la valorisation des atouts du pays dans un objectif de développement.

La coordination de l'offre et de la demande des aménités et leur valorisation sociale appropriée sont les deux rôles essentiels des pouvoirs publics. Pour mieux les comprendre, on peut distinguer quatre catégories d'aménités. Une aménité peut se caractériser d'abord par le fait que soit sa valeur d'usage (sous la forme de droits d'entrée, par exemple) soit sa valeur de non-usage est dominante. Les valeurs de non-usage peuvent ensuite être différenciées en valeur d'existence (valeur que les citoyens attribuent à une aménité, même s'ils n'ont jamais l'intention de l'utiliser), valeur d'option (valeur de l'utilisation future possible d'une aménité) et valeur patrimoniale. Les aménités peuvent aussi être déterminées d'après les caractéristiques des prestataires. Les aménités ponctuelles se caractérisent par un petit nombre de producteurs, tandis que les aménités dispersées supposent un grand nombre de producteurs. La discussion détaillée des sources d'eau chaude dans le Plan Szechenyi est un exemple d'aménité pour lequel domine la valeur d'usage. La valorisation de cette aménité pose également des problèmes de coordination, car il est plus facile d'y avoir accès par des prestataires ponctuels (un centre de cure, par exemple).

Les aménités dispersées exigeant un grand nombre de prestataires sont plus difficiles à coordonner et à valoriser. Toutefois, il est important de les prendre en considération, en particulier dans le cas des sources chaudes, en raison des synergies importantes qu'ils présentent avec les aménités ponctuelles. Le fait d'exploiter des aménités dispersées, tels un paysage agréable à contempler et une tradition gastronomique, ou de conserver des activités économiques et culturelles, peut créer un milieu ou conférer à un endroit une certaine authenticité de plus en plus prisée par les touristes potentiels. Des aménités dispersées de ce type peuvent être nécessaires pour atteindre la masse critique qui conditionne sa viabilité pour les touristes. Cela est particulièrement important dans le cas de la stratégie d'exploitation des stations thermales compte tenu de l'intérêt manifesté pour le développement de ce secteur de marché qui ne se limite pas au troisième âge, mais englobe un tourisme plus familial et d'autres tranches démographiques du

Encadré 4. **Tourisme : une stratégie alternative endogène pour les régions de Hongrie**

Le développement du tourisme est souvent perçu comme l'un des outils les plus efficaces du développement régional, car il tire parti des attraits urbains et ruraux, requiert un afflux important de main-d'œuvre et donne lieu à des retombées locales importantes. Avec l'évolution du goût des consommateurs et l'augmentation du revenu par tête, le tourisme est devenu le premier secteur d'activité économique mondial. En Hongrie, il représente d'ores et déjà la deuxième industrie nationale. Les revenus tirés du tourisme ont augmenté régulièrement depuis 1995. Selon le ministère de l'Économie, en 1999, les touristes ont dépensé l'équivalent de 1.1 pour cent du déficit commercial du pays et leur contribution au PIB a été de 10 pour cent.

Avant 1990, le tourisme était en Hongrie une activité planifiée et décidée au niveau central. Depuis le début de la transition, par contre, ce secteur a connu des changements profonds. Dans un premier temps, on a assisté à une importante restructuration, allant principalement dans le sens d'une évolution vers des capacités d'hébergement plus importantes, notamment par la construction de grands hôtels conformes aux standards internationaux. Dans un deuxième temps, le nombre de touristes a chuté, passant de 38 à 29 millions au cours de la décennie, car l'augmentation du nombre des visiteurs d'Europe occidentale n'a que partiellement compensé la diminution de ceux d'Europe centrale et orientale. Le tourisme est important pour l'ensemble de l'économie, mais il se concentre sur un petit nombre de sites. Traditionnellement, Budapest et le lac Balaton constituent les principaux attraits touristiques de la Hongrie, suivis d'assez loin par les Monts Matra. Dans la mesure où toutes les régions ont un potentiel de développement, le PPDN pour la période 2000-2002 a mis en œuvre plusieurs mesures visant à renforcer le développement économique local. Chaque conseil régional de développement désignera, pour sa région et de concert avec les offices du tourisme régionaux, un maximum de trois sites touristiques majeurs qui bénéficieront d'importants investissements en infrastructures à compter de l'année 2001.

Conscient du potentiel de croissance que représente le tourisme, le gouvernement a pris plusieurs autres mesures pour encourager le secteur. Le ministère de l'Économie a annoncé des plans d'aide à la construction de nouveaux hôtels 3, 4 et 5 étoiles dans les centres de comté, notamment à Szeged, Sékesfehérvár, Győr et Kaposvár. Le ministère envisage également d'accorder une aide financière pour la reconstruction des châteaux et leur transformation en hôtels. De façon plus générale, le gouvernement a consacré un chapitre entier du Plan Szechenyi au développement du secteur touristique. Le Plan appelle à une action de marketing régionale et nationale et à un développement rapide d'un tourisme reposant sur les attraits naturels et l'héritage culturel national. Il appelle également à la mise en place de réseaux d'offres et de programmes de liaison organisés au niveau régional. Toutefois, il n'indique pas clairement comment les programmes de marketing proposés se rattacheront à la structure de marketing existante et ne fournit guère d'informations permettant de traduire les objectifs

Encadré 4. **Tourisme : une stratégie alternative endogène pour les régions de Hongrie (suite)**

en programmes et de mettre en œuvre ces programmes. De plus, bien qu'il mentionne les réseaux d'offres et les programmes de liaison, il ne cherche guère à favoriser les pratiques exemplaires et à mettre en commun les expériences.

Outre le fait qu'il appelle à une aide générale en faveur de l'industrie touristique, le Plan Szechenyi propose de développer les stations thermales et le tourisme lié à la santé. Il suggère d'aider le tourisme dans ce sous-secteur grâce à des méthodes de financement mixtes, c'est-à-dire associant un financement par le gouvernement national, les entreprises et les municipalités. Selon le ministère de l'Économie, l'aide gouvernementale, qui représente un tiers du total nécessaire, « permet de mobiliser les ressources des entreprises non gouvernementales et des municipalités ». Le Plan estime que la construction d'un hôtel thermal de 200 chambres nécessitera un investissement de 3 à 4 milliards de HUF (environ 12 à 15 millions de dollars des États-Unis), dont un tiers environ viendra du gouvernement national. Toutefois, ces opérations sont spéculatives et sujettes à de nombreuses incertitudes. Même si le gouvernement central devait financer un tiers du coût, on ne sait pas très bien comment les autorités locales pourraient lever des fonds et les affecter à une opération de ce type.

Le Plan Szechenyi reste également muet sur la nécessité d'améliorer le réseau routier, le système d'alimentation en eau, le secteur des télécommunications et autres infrastructures destinées à améliorer l'accès des clients, ainsi que les services de logistique. En fait, tous les plans de développement du tourisme comprennent un niveau élevé de logistique englobant l'acheminement des marchandises, les services de réparation et autres services d'appui. Le fait de ne pas réparer un système de chauffage défectueux ou une installation de base analogue peut mettre en péril la santé financière d'une entreprise touristique. Un système de télécommunications fiable est aussi un impératif, tant pour satisfaire les besoins des clients que pour en trouver de nouveaux, prendre des réservations, etc. Financer la construction de nouveaux hôtels de tourisme et autres investissements connexes n'est probablement pas suffisant. Il peut être également nécessaire de financer les infrastructures de base, comme les routes. Le Plan suggère que la construction d'autoroutes et de grands axes routiers peut dynamiser des localités situées dans un rayon de 10 à 20 km de la route. Cette approche condamnera toutes les perspectives de développement touristique d'un grand nombre de régions rurales, qui ont encore d'importants attraits potentiels à exploiter.

On ne met pas suffisamment l'accent sur le tourisme s'adressant à la clientèle hongroise. Les plans d'aménagement semblent se soucier principalement d'encourager le développement du tourisme étranger, alors que le tourisme national est également important. Les sommes dépensées en moyenne par les Hongrois se rendant à l'étranger sont supérieures aux sommes dépensées en moyenne par les touristes étrangers : en 1990, elles se chiffraient à 34.80 dollars des États-Unis contre 21.70 dollars pour les visiteurs étrangers, tandis que, en 1998, les montants correspondants s'élevaient à 97.80 et 74.50 dollars des

Encadré 4. **Tourisme : une stratégie alternative endogène pour les régions de Hongrie** (suite)

États-Unis, respectivement. Le tourisme national pourrait être tout particulièrement développé dans les régions reculées. En outre, la création réussie de nouveaux espaces touristiques pour les touristes nationaux pourrait au bout du compte accroître le nombre des touristes étrangers.

marché touristique international. La poursuite d'une stratégie des aménités dispersées pose des problèmes de gestion publique, car c'est au niveau local que la promotion et la coordination sont les plus efficaces. Une bonne structure de gestion publique nécessitera une rétention accrue des ressources produites localement grâce aux droits et taxes, afin que les autorités locales soient davantage en mesure de financer les projets d'aménagement reposant sur l'exploitation des aménités.

Cependant, une stratégie de développement reposant sur le tourisme ne conviendra pas à toutes les collectivités du pays. Les activités agricoles, que l'on rencontre partout, peuvent encore produire des valeurs d'aménité constituant un mélange plus équilibré de valeurs d'usage et de non-usage. Les valeurs d'usage découlent des prix plus élevés que permettent de pratiquer des produits agricoles différenciés par une appellation d'origine ou un mode de production spécifique. Le programme agro-environnemental (PAE) exposé dans le Plan SAPARD de la Hongrie pour 2001-2006 s'attaque à quelques-uns de ces problèmes en prévoyant des mesures d'incitation au développement d'une agriculture biologique. D'autres initiatives relatives à l'éco-étiquetage et à une classification par lieu d'origine doivent également être étudiées.

La nécessité d'harmoniser la réglementation hongroise avec celle de l'UE a donné une impulsion majeure au PAE. La protection des sols et des paysages, des eaux de surface et des eaux souterraines, de même que la conservation de la nature sont autant d'objectifs déclarés de ce programme appelant une agriculture respectueuse de l'environnement. Ces activités sont plus susceptibles d'accroître la valeur d'existence de pratiques agricoles durables contribuant à préserver l'environnement. Autrement dit, on reconnaît une valeur sociale aux activités agricoles dans la mesure où elles contribuent à ces objectifs environnementaux en plus d'assurer la sécurité alimentaire et de fournir un moyen de subsistance à une partie de la population rurale.

Conclusions et recommandations

La Hongrie a entrepris des réformes majeures dans le secteur des infrastructures. Les opérateurs ont été privatisés dans l'ensemble du secteur, excepté les transports, et des investissements importants ont été réalisés pour moderniser le réseau routier et le réseau de télécommunications. Si ces investissements ont sensiblement amélioré le contexte économique du pays, des obstacles à la mobilité des capitaux subsistent : on peut citer, par exemple, les rigidités du marché du logement, liées à des crédits et des services sous-développés et à des programmes de construction insuffisants qui réduisent la flexibilité des marchés locaux du travail et bien souvent empêchent ou limitent la réalisation de nouveaux projets d'investissements. La qualité de l'environnement peut également décourager l'IDE. Il reste beaucoup à faire dans ce secteur, en particulier pour intégrer les acquis communautaires. Les émissions de polluants atmosphériques ont été réduites, mais dans le domaine de la gestion des déchets et du traitement des eaux usées, les performances sont médiocres et de nombreuses régions sont loin de se conformer aux réglementations de l'UE.

Les disparités territoriales en termes d'infrastructures sont souvent négligées en Hongrie. Si les infrastructures rurales ont été améliorées, elles restent souvent bien inférieures aux infrastructures urbaines, en particulier dans le secteur des télécommunications, de la gestion de déchets, du tout-à-l'égout, du logement et de la qualité des routes. Les villes souffrent davantage de problèmes de transports locaux et de pollution atmosphérique. Au niveau central, la politique du MTGE doit souligner la dimension territoriale et les autorités locales doivent participer à l'offre d'infrastructures. La politique de services universels doit également être plus élaborée et mise en œuvre. De manière plus spécifique les recommandations sont les suivantes :

- *La politique en matière d'infrastructures et d'aménagement* ne doit pas être gouvernée exclusivement par la préparation à l'accession à l'UE et par l'extension du système communautaire TINA (Programme d'évaluation des besoins d'infrastructure de transport). Il serait utile d'établir en Hongrie un cadre orienté vers le développement durable, tenant non seulement compte des réseaux transeuropéens (TEN) et du corridor d'Helsinki, mais aussi de la situation géographique du pays à l'intérieur des espaces infrarégionaux (Alpes, Adriatique, Europe de l'Est et du Sud-Est, Ceinture du Danube).
- *Transport multimodal*. Hormis pour les routes, la Hongrie possède des infrastructures de transports publics relativement développées pour tous les modes de transport. Toutefois, ces infrastructures nécessitent des investissements de mise à niveau importants qui n'ont été que partiellement réalisés jusqu'ici. Cette diversité est aussi un atout qui devrait être mieux exploité. L'accent n'est pas suffisamment mis sur les technologies et les

centres logistiques multimodaux, qui doivent bénéficier de priorités appropriées, dans la mesure où ils offrent bien souvent des solutions plus respectueuses de l'environnement. On doit envisager des projets plus ambitieux, en particulier dans le cadre de l'ISPA.

- *Environnement.* Le rôle des autorités locales et régionales dans l'amélioration et la surveillance des infrastructures environnementales doit être davantage reconnu et encouragé, de même que la coopération doit être renforcée dans les régions. Les agences de développement régional doivent entreprendre des études d'évaluation d'impact et intégrer les résultats de ces études dans la préparation des plans régionaux. Elles doivent également participer à des campagnes de sensibilisation à l'environnement conduites avec les autorités locales, et à des procédures de consultation des citoyens sur des projets d'investissement relatifs à la gestion des déchets, au traitement des eaux usées et à la protection de la nature.
- *Logement.* Il est important que les autorités locales perçoivent la politique du logement comme un instrument supplémentaire pour attirer les hommes et les initiatives économiques, et qu'elles développent des formules plus imaginatives pour créer un climat économique favorable. Il faut créer un marché pour le parc locatif qui serait supervisé par les autorités locales et géré par des promoteurs privés. Les efforts de rénovation doivent également être renforcés. Pour les immeubles en copropriété, cela pourrait se faire par le biais de politiques spécifiques de crédit à faible coût et par des mesures d'incitation à la collecte de l'épargne pour la constitution d'un fonds de rénovation par l'accumulation de réserves. Le secteur locatif doit combiner des augmentations équitables des loyers et l'octroi d'allocations sélectives dans le secteur du logement social.
- *Coopération transfrontalière.* Des compétences suffisantes doivent être accordées aux régions, en particulier dans l'Est, le Nord-Est et le Sud-Est, pour leur permettre de préparer et de mettre en œuvre une coopération transfrontalière efficace avec leurs partenaires des pays voisins. Le gouvernement central pourrait aider le développement d'initiatives visant à transférer aux régions orientales l'expérience acquise par les régions occidentales en matière d'initiatives transfrontières.

Notes

1. Cinq autoroutes couvrent un total de 513 km comprenant : 1) la rocade M0 autour de Budapest ; 2) l'autoroute M1 Budapest-Győr-frontière autrichienne (liaison avec Vienne) ; 3) l'autoroute M7 Budapest-Szekesfehervar-rives du lac Balaton-frontière slovène ; 4) l'autoroute M5 Budapest- Kecskemet-Szeged-frontière yougoslave et 5) l'autoroute M3 Budapest-Hatvan-Miskolc- Nyiregyhaza-frontière ukrainienne.
2. Les automobilistes peuvent emprunter les autoroutes à la condition d'acheter une vignette qu'ils collent sur leur pare-brise. De cette manière, une partie de la maintenance des autoroutes les moins fréquentées est financée par les autoroutes les plus utilisées.
3. Ces chiffres doivent être considérés à titre indicatif. Le Plan Szechenyi débute cette année et mobilise des fonds privés. L'investissement total pour 2001 et 2002 devrait atteindre environ 630 milliards de HUF.
4. NIMBY = *Not in My Backyard* (Pas dans mon jardin).
5. Magyarcom (qui appartient à Deutsche Telekom et Ameritech) détient 56 pour cent des actions de MATAV. L'État hongrois n'y a conservé qu'une participation au capital de 6.6 pour cent. Dans les 18 autres régions, des marchés ont été adjugés à des sociétés autres que MATAV.
6. Une pollution au cyanure a frappé la rivière Tisza en 2000.
7. Le programme Action 21 a été adopté en 1992 par la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement. Son objectif est de parvenir à un développement durable en mettant en œuvre les principes d'équité régionale et intergénérationnelle, de participation des différentes parties prenantes et de précaution. Les programmes Action 21 locaux visent à traduire ces principes généraux en pratiques et plans d'action locaux. Pour plus de détails, voir OECD, 2000a.
8. Comme le souligne le Conseil national de l'environnement, un organisme consultatif officiel du gouvernement hongrois, composé de représentants du milieu universitaire, des entreprises et des ONG. Ce Conseil réagit aux propositions gouvernementales et travaille en étroite collaboration avec les médias.
9. Dans les villes, le ratio d'équilibre entre transports publics et transport individuel, estimé à 80/20 dans les années 1980, est à présent voisin de 50/50.
10. Ministère des Transports et de la Gestion de l'eau.
11. La rentabilité des transports publics locaux est très faible (environ 0.1%) et cette branche d'activité est jugée non économique par 16 des 26 entreprises VOLAN. L'aide accordée à ces entreprises par les autorités locales a progressé dans des proportions modérées, passant de 342 millions de HUF en 1998 à 354 millions en 1999, mais en 2000, elle devrait bondir à 500 millions de HUF. Les ressources disponibles ne sont néanmoins pas suffisantes pour couvrir ce coût.

12. Dans la Loi hongroise sur la copropriété adoptée en 1997, les associations de propriétaires ne sont pas considérées comme des personnes morales. L'amendement et la modernisation de cette loi constituent une tâche complexe nécessitant l'intervention du Parlement.
13. La Loi sur les petites entreprises et la Loi sur l'adjudication des marchés publics de construction autorisent les entreprises de ce secteur à assurer elles-mêmes la promotion des projets et les autorités locales à jouer un rôle actif en aménageant et en vendant des terrains aux entrepreneurs.
14. Le Plan Szechenyi insiste sur la nécessité d'élargir les méthodes utilisées pour se procurer des ressources, en établissant les priorités suivantes : 1) transformer progressivement en actifs des ressources budgétaires disponibles pour la construction de logements ; 2) établir et maintenir un fonds budgétaire avec la collaboration des municipalités et des régions et dans les limites des actifs ; 3) compiler différents types de ressources sous la forme de constructions et de modèles destinés à faciliter le choix ; 4) établir des modèles de financement pour les municipalités et les régions ; et 5) insister sur le caractère sûr, compréhensible et fiable des ressources en matière de logement, qui sont adaptées aux besoins individuels définis de manière claire et intelligible par l'aptitude individuelle, les conditions de vie et le modèle familial.
15. Business Central Europe, « Szeged, Hungary ».

Politiques de développement économique

Après une décennie de transition, la Hongrie affiche des résultats macro-économiques positifs, qui sont supérieurs à ceux des autres PECO et apparentés à la moyenne de l'OCDE. Les pressions inflationnistes suscitent quelques inquiétudes, mais la plupart des paramètres économiques fondamentaux sont favorables. Cette situation reflète la capacité de la société hongroise à produire les richesses et les recettes fiscales indispensables à la mise en place d'un large éventail de politiques publiques. Cependant, certains aspects des tendances économiques récentes sont moins réjouissants : la production par travailleur figure parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE, même si elle est supérieure aux chiffres enregistrés par les nouveaux Membres (à l'exception de la Corée). Quant au PIB par habitant, il est inférieur à 50 pour cent du niveau de l'UE en moyenne (OCDE, 2000e). L'inégalité de la répartition géographique des richesses est encore plus préoccupante. L'économie est extrêmement fragmentée du point de vue territorial. Les disparités régionales se sont accentuées et un processus de polarisation régionale est désormais manifeste. Les pouvoirs publics font face à un dilemme : corriger les disparités territoriales par des mesures de redistribution ou promouvoir les avantages compétitifs territoriaux, au risque d'aggraver les disparités régionales. La concentration territoriale des IDE et des nouvelles entreprises saute particulièrement aux yeux et leur progression dans l'est et le sud du pays est trop limitée pour réellement remettre en cause la relation centre-périphérie. Dans le même temps, le développement du secteur des PME, qui représente 48 pour cent du PIB, se heurte à plusieurs obstacles, notamment une charge fiscale élevée, un manque de capitaux et de lourdes cotisations de sécurité sociale. Il est donc nécessaire de soutenir les activités locales pour compléter les efforts déployés en vue d'attirer les investissements étrangers. Ceci s'applique, en particulier, au tourisme, qui est aujourd'hui le deuxième secteur économique du pays. En marge de son potentiel de croissance élevé, le tourisme peut promouvoir le développement durable grâce à l'aménagement des sites naturels. Enfin, la Hongrie doit relever le défi de l'intégration des secteurs extérieur et intérieur.

Redistribution territoriale ou compétitivité régionale

La répartition des activités économiques sur le territoire hongrois n'est pas un cas isolé en Europe. Toutefois, les déséquilibres territoriaux dans ce pays représentent un problème social et politique qui doit retenir l'attention des autorités. La question des priorités est objet de débat. Pour certains économistes et praticiens du développement, la poursuite du développement et le renforcement de la compétitivité régionale constituent les principaux objectifs (argument de l'efficacité). Certains auteurs, tels que Williamson, affirment que, en deçà d'un certain stade de développement, les mesures de redistribution territoriale peuvent être préjudiciables à la croissance nationale. Selon eux, durant les phases initiales de développement, les autorités nationales doivent clairement privilégier les centres d'activité en concentrant les ressources sur quelques pôles de croissance, avant de rétablir l'équilibre au cours des phases ultérieures¹ (voir Williamson, 1965). Cela signifie que, dans de telles circonstances, il est souvent préférable de cibler les mesures de soutien sur les régions les plus avancées, la croissance se propageant ensuite dans les territoires voisins sous l'effet des relations entrées/sorties. La politique consistant à transférer les fonds directement aux régions les moins avancées risque d'être moins efficace, car ces régions ne sont guère en mesure d'absorber ces fonds et leurs capacités de gestion sont limitées. À l'évidence, les pouvoirs publics doivent s'abstenir d'affaiblir les régions les plus dynamiques sans pour autant négliger les zones moins avancées.

À l'époque de la planification centralisée, le développement économique régional reposait sur l'industrie lourde et c'est le système du plein emploi, basé sur des salaires maintenus artificiellement, qui assurait l'équilibre territorial. Les politiques régionales adoptées depuis le début de la transition sont nettement plus axées sur la péréquation. Les mesures de développement régional, qui relèvent du MADR, privilégient clairement l'équité. Cependant, jusqu'à une date récente, l'équité relevait strictement du domaine des politiques de développement régional, tandis que les politiques économiques générales s'attachaient essentiellement à l'efficacité. La situation semble aujourd'hui évoluer. Ainsi, des initiatives du ministère de l'Économie (le Plan Szechenyi) soulignent la nécessité de parvenir à une répartition territoriale équilibrée. D'autres ministères (le Cabinet du Premier ministre, l'Éducation et les Transports) sont eux aussi de plus en plus sensibles à la dimension territoriale de leurs interventions et les responsables politiques accordent un intérêt croissant aux questions d'équité. Il reste à savoir si les programmes et les instruments mis en œuvre refléteront cette prise de conscience. Les entreprises installées dans l'est et l'ouest du pays sont beaucoup mieux placées pour tirer parti des incitations que leurs contreparties dans les régions plus reculées, et cela doit être pris en compte. De même, dans les autres secteurs d'intervention, le degré d'engagement des autorités en faveur d'une répartition territoriale équilibrée du développement n'est pas très clair. Les programmes annoncés dans les domaines du logement, de la R-D et du développement régional, concernent toutes les

régions et devraient profiter davantage aux zones prospères qu'aux zones périphériques. Par conséquent, une coopération étroite entre les ministères et une meilleure conscience des capacités d'absorption sont requises pour que se poursuive l'élaboration du Plan de développement national, et notamment l'organisation et le financement de différents programmes opérationnels.

Développement basé sur les investissements exogènes

Au cours des dernières années, l'investissement direct étranger (IDE) a sans doute été l'instrument le plus efficace du développement de la Hongrie. Début 1999, les IDE dans le pays se montaient à 20 milliards et les entrées annuelles ont atteint environ 4-5 pour cent du PIB entre le début de la décennie et 1998. Bien que la part des IDE destinés à la Hongrie sur le total destiné aux PECO ait diminué (25 %, contre plus de 40 % entre 1990 et 1993), le niveau d'IDE par habitant reste sans conteste le plus élevé de la région. Les investissements réalisés à la faveur de la croissance économique engendrée par les IDE sont la principale cause de la hausse de la productivité et de la compétitivité de l'industrie manufacturière. Le stock d'IDE représente déjà 32 pour cent du PIB et les entreprises à participation étrangère fournissent aujourd'hui 70 pour cent des exportations de produits industriels de la Hongrie. Avec une part d'environ 28 pour cent du total, l'Allemagne est actuellement la première source d'IDE en Hongrie, suivie par les Pays-Bas, les États-Unis et l'Autriche.

Il est communément admis que les IDE ont joué un rôle décisif dans l'adaptation structurelle de l'économie et dans l'établissement de nouveaux secteurs, tels que l'électronique à usage professionnel ou ludique, les télécommunications, le montage de véhicules et les accessoires automobiles. De plus, un volume important de capitaux a été injecté dans les services de télécommunications, le secteur de l'énergie, les échanges et différents secteurs de services. Contrairement aux entreprises qui opèrent en Pologne et en République tchèque, deux pays encore spécialisés dans les activités à forte intensité de main-d'œuvre et d'énergie, les entreprises étrangères qui s'implantent en Hongrie ne sont pas exclusivement – ni même principalement – attirées par le faible coût de la main-d'œuvre. En fait, plusieurs entreprises ont délocalisé en Hongrie leurs activités à forte intensité de compétences, y compris certains travaux de R-D (c'est le cas notamment d'Audi, Nokia, Knorr-Bremse, General Electric, Ericsson et Sanofi – voir OCDE, 1999b).

Ces tendances ont différentes conséquences pour le développement territorial. Les actionnaires étrangers privilégient certaines régions ou villes pour leurs investissements en installations nouvelles et leurs acquisitions d'actifs existants. Ainsi, la distribution régionale des IDE révèle un biais marqué en faveur de la région de la capitale. Près des deux tiers des IDE sont concentrés dans le Centre (où se trouve Budapest), la Transdanubie occidentale venant assez loin derrière (tableau 15). En Hongrie occidentale, la proximité des marchés de l'UE est généralement perçue

Tableau 15. Données sur l'IDE par région, 1995-98

Région	IDE moyen en 1995-98 Milliards de HUF	Pourcentage	IDE en 1998 Milliards de HUF	Pourcentage
Centre	1 032.0	62.4	1 317.0	61.8
Transdanubie centrale	123.6	7.5	152.7	7.2
Transdanubie occidentale	162.5	9.8	216.9	10.2
Transdanubie méridionale	55.7	3.4	71.8	3.4
Nord	119.0	7.2	164.5	7.7
Grande Plaine septentrionale	76.6	4.6	101.7	4.8
Grande Plaine méridionale	83.5	5.1	107.60	5.0
Hongrie	1 654.0	100.0	2 131.8	100.0

Source : Office central de statistique de Hongrie (1999a) : *Annuaire statistiques régionaux*, 1998.

comme un avantage. Ceci est corroboré par le fait que les investisseurs allemands et autrichiens, en particulier, privilégient les régions occidentales du pays, où sont déjà implantées de nombreuses usines de montage. Les entreprises américaines et néerlandaises semblent s'installer essentiellement dans la région de Budapest, ce qui suppose une plus forte dépendance vis-à-vis du secteur des services et, de manière générale, de l'économie urbaine (avec la possibilité d'avoir accès à un aéroport international). Parmi les principaux investisseurs, le Royaume-Uni et la France se focalisent moins que les autres sur le Centre. En 1998, ils affectaient environ un quart de leurs actifs au Nord et à la Grande Plaine méridionale (tableau 16).

Il est difficile de prédire quelles seront les tendances nationales et régionales des IDE dans l'avenir prévisible. A l'échelle régionale, les données empiriques mettent en évidence une progression récente de l'investissement dans les régions moins avancées de l'Est et du Nord-Est, avec l'installation de Daewoo à Debrecen ; de General Electric à Hajdúböszörmény et Ózd ; de Bosch et de

Tableau 16. Part des principaux fournisseurs d'IDE par région, 1998

Région	Allemagne	Pays-Bas	États-Unis	Autriche	Royaume-Uni	France
Centre	56.5	68.7	64.4	65.5	42.4	51.1
Transdanubie centrale	3.5	13.7	13.3	5.8	1.2	2.9
Transdanubie occidentale	12.3	8.9	3.7	16.5	17.3	16.0
Transdanubie méridionale	6.9	0.6	0.3	6.9	4.0	0.5
Nord	11.0	2.1	6.3	1.8	28.9	4.2
Grande Plaine septentrionale	7.5	2.5	3.2	1.4	1.5	1.7
Grande Plaine méridionale	2.4	3.4	8.7	2.0	4.7	23.7
Hongrie	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source : Office central de statistique de Hongrie (2000c) : *Foreign Direct Investment in Hungary*.

Knorr-Bremse, à Kecskemét ; de Benetton, Michelin et Flextronics, à Nyíregyháza ; ou encore d'Unilever, à Nyirbator. Bien que ces investissements aient bénéficié d'incitations fournies par l'administration centrale, les aides et la politique d'investissement locales ont également joué un rôle. A l'échelle nationale, l'expérience de l'Irlande, et celle plus récente du Royaume-Uni, permettent de penser que l'augmentation des salaires et des coûts va inciter les fournisseurs d'IDE à se tourner vers d'autres PECO où les coûts peuvent être sensiblement plus faibles. De fait, d'après les derniers chiffres disponibles, les entrées d'IDE ont été plus ou moins stables entre 1995 et 1999, en Hongrie, tandis qu'ils ont augmenté dans de nombreux pays concurrents (OCDE, 1999a). Cette situation s'explique en partie par l'arrivée à terme du programme de privatisation, mais elle peut être corrigée par des investissements de portefeuille. Pour éviter ce piège, le pays doit impérativement axer sa stratégie non plus sur les bas salaires, mais sur les salaires élevés. Pour le moment, il est difficile de dire si l'implantation d'activités à forte intensité de compétences, y compris d'activités de R-D, correspond à un phénomène plutôt ponctuel ou structurel. L'adoption de politiques saines et l'instauration d'un climat propice dans les régions seront cruciales pour que cette tendance se confirme.

Pour attirer les IDE, les autorités territoriales doivent influencer le climat de l'investissement à l'échelle régionale et locale – climat déterminé notamment par la présence d'autres entreprises étrangères (l'effet de « locomotive » sera essentiel pour attirer de nouveaux investisseurs), les incitations fiscales, et l'existence et la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée. Les actions de plusieurs ministères techniques devraient se révéler plus importantes que celles du ministère responsable du développement régional. En Hongrie, le ministère de l'Économie a joué un rôle décisif à cet égard. Le Plan Szechenyi définit plusieurs priorités en matière de développement économique. Comme il a été mentionné plus haut, la plus remarquable est celle accordée aux autoroutes pour lesquelles un programme de construction a été lancé afin d'améliorer les liaisons internationales et interrégionales. Un autre objectif consiste à encourager la recherche et l'innovation en canalisant les IDE dans les secteurs non polluants et à forte intensité de connaissances qui engendrent une forte valeur ajoutée, tels que la biotechnologie, les télécommunications et l'informatique. Ces secteurs devraient bénéficier d'incitations à l'investissement.

S'agissant des instruments d'action et du soutien direct aux entreprises, le gouvernement hongrois entretient un climat budgétaire favorable caractérisé par la modicité de l'impôt sur les sociétés, un engagement politique stable et des mesures de soutien incluant des mesures d'encouragement à l'investissement et notamment celles financées par le Fonds d'affectation. Les entreprises peuvent par exemple obtenir des aides remboursables ou non, représentant jusqu'à 20 pour cent du coût combiné des investissements dans les infrastructures et les installations de production, jusqu'à concurrence de 200 millions de HUF. Bien que

le secteur des entreprises apprécie généralement ce soutien direct de l'État, ses coûts administratifs sont élevés. De plus, on a souvent signalé son manque de transparence. Des instruments spéciaux contribuent également à améliorer le climat de l'investissement régional en complément de l'arsenal déployé par l'État pour stimuler l'investissement, notamment une exonération fiscale de 10 ans accordée aux entreprises implantant un outil de production d'une valeur d'au moins 10 milliards de HUF². Depuis 1998, les entreprises installées dans des régions sous-développées où le taux de chômage a dépassé les 15 pour cent durant l'année ou les deux années précédant l'investissement peuvent aussi bénéficier d'incitations fiscales. Ainsi, l'investisseur est dispensé de payer l'impôt sur les sociétés, à condition que son investissement dépasse 3 milliards de HUF et qu'au moins 100 nouveaux employés soient embauchés dans le cadre du projet. Toute société qui met en œuvre un projet d'infrastructure dans ces régions peut bénéficier de la même exonération au cours de l'année de mise en place du projet. De plus, les entreprises installées dans les régions prioritaires ou dans les zones d'entreprises peuvent bénéficier d'une exonération fiscale de 6 pour cent de la valeur de l'investissement. Cependant, au vu de plusieurs expériences internationales, le succès de telles incitations est relativement restreint et leur caractère illimité présente un risque potentiel pour le budget de n'importe quel État.

Les parcs industriels sont une autre composante importante de la politique liée aux IDE. Les investisseurs étrangers hésitent à se lancer dans la construction de toute une série d'installations d'utilité publique dans les pays qu'ils ne connaissent pas. Les parcs industriels qui assurent un environnement plus favorable aux entreprises peuvent être, dans ce contexte, une réponse à leurs préoccupations. Depuis 1997, le statut de parc industriel est accordé en Hongrie par voie de concours. Quelque 112 candidats, répartis à peu près uniformément entre les régions et les comtés, sont ainsi devenus des parcs industriels. De plus, 11 zones d'activité, situées pour l'essentiel dans les régions sous-développées le long des frontières, fournissent également les services et les infrastructures dont les investisseurs ont besoin. En 1999, environ 970 entreprises opérant dans 88 parcs industriels employaient 81 000 travailleurs et fournissaient des produits d'une valeur totale de 1 400 milliards de HUF (15-16 % de la production industrielle). Tous ces parcs ne sont pas équitablement pourvus. A ce jour, 37 parcs industriels ont obtenu une aide à l'infrastructure versée conjointement par l'Allocation de développement économique et l'Allocation de développement régional (seuls les parcs industriels étaient admissibles à cette aide). En 2001, un total de 8 milliards de HUF sera affecté de cette manière aux investissements en infrastructures (la subvention gouvernementale s'élevant à 3 milliards de HUF³).

Des zones franches ont vu le jour un peu partout dans le pays (Antalóczy et Sass, 2000). Ces zones franches bénéficient du statut d'extraterritorialité au

regard des droits de douane, du régime de change et d'autres législations. Les biens et les moyens de production habituellement passibles de droits (à l'exclusion des matériaux de construction et des matériaux auxiliaires) ne sont assujettis ni aux droits de douane ni à la taxe sur la valeur ajoutée. Toute entreprise peut créer une zone franche à condition de remplir les exigences réglementaires, à savoir : produire essentiellement des biens destinés à l'exportation à partir d'intrants importés ; couvrir une zone d'au moins 2 000 m², séparée des terrains environnants par une clôture réglementaire ; prendre les dispositions nécessaires pour les contrôles douaniers et payer le dépôt en douane⁴. A la fin de 1999, il y avait, en Hongrie, 115 zones franches créées par 101 entreprises. Une société hongroise ou étrangère peut créer plus d'une zone franche⁵. La plupart des de ces zones ont été établies par des investisseurs étrangers (la part du capital d'origine étrangère dépasse 90 pour cent de l'ensemble du capital de base des sociétés des zones franches) et en général à la faveur d'un investissement en installations nouvelles⁶. Tous les IDE ne prennent pas la forme d'une zone franche et toutes les zones franches ne résultent pas d'un IDE (quelques-unes appartiennent à des sociétés hongroises). Toutefois, la plupart des IDE en installations nouvelles réalisés en Hongrie concernent une zone franche. Pour les entreprises d'assemblage faisant appel à la main-d'œuvre locale, il s'agit d'un moyen intéressant d'importer en franchise de douane un matériel d'un coût élevé. Cependant, à en croire l'expérience internationale, les zones de libre-échange présentent certains défauts dans la mesure où elles ne parviennent pas toujours à attirer des entreprises disposées à s'engager durablement dans la région. En outre, les mesures afférentes aux zones de libre-échange ont généralement un caractère illimité et manquent de transparence.

Les autres mesures liées aux IDE incluent les dispositions des municipalités et des comtés. Les municipalités accordent rarement des aides en espèces. En revanche, elles peuvent fournir des terrains bon marché, aider les entreprises à trouver et à former du personnel, mettre à leur disposition des infrastructures et leur présenter des entrepreneurs locaux fiables. Certaines villes ont une politique de promotion très active. Szekesfehervar (et ses environs), ville relativement proche de Budapest, a exonéré les entreprises d'impôts locaux jusqu'en 1995 et a attiré plus d'un milliard de dollars des États-Unis d'investissements étrangers. Aujourd'hui, la ville se classe parmi les zones industrielles, dont la croissance est la plus élevée au monde (OCDE, 2000b). Le comté de Tatabanya offre un autre exemple de réussite : grâce à une tradition industrielle solide, à la présence d'une main-d'œuvre qualifiée et à une politique locale très active d'incitation à l'investissement, ce comté est parvenu à attirer, à la fin de 1999, 50 milliards de HUF (provenant, entre autres, de Hitachi Cable, Grundfos, Backbee Mears, la société française FCI, la société italo-argentine Soinco et Selina). Cependant, les agences de développement régional n'ont jusqu'à présent joué qu'un

rôle limité, que ce soit dans la diffusion d'informations auprès des investisseurs potentiels ou dans les négociations avec le gouvernement central.

Mesures de développement fondées sur les investissements endogènes

Les IDE peuvent jouer un rôle important dans les petits pays, comme la Hongrie, qui disposent de ressources limitées et ont besoin de s'ouvrir à l'économie internationale. Cependant, il peut être risqué de dépendre trop lourdement des investissements des entreprises étrangères, car ceux-ci sont très mobiles et ont tendance à se retirer en période de récession mondiale. Ainsi, la fermeture récente de l'usine de Sárbogárd de la société allemande Mannesman – qui a préféré se relocaliser en Chine – a entraîné le licenciement de 1 600 travailleurs. Il s'agit là d'un exemple, parmi d'autres, de l'instabilité de ces investissements. Une dépendance excessive vis-à-vis des IDE peut également conduire les gouvernements à négliger des régions et des zones qui présentent moins d'intérêt pour les investisseurs étrangers. C'est pourquoi les autorités nationales sont de plus en plus conscientes de la nécessité d'encourager les activités endogènes (nationales) en tant que sources de croissance et de création d'emplois. Le soutien aux PME et aux jeunes entrepreneurs est une composante essentielle de ces stratégies, d'autant plus qu'il y a très peu de moyennes et de grandes entreprises nationales en Hongrie.

Petites et moyennes entreprises

En Hongrie, les PME sont à l'origine des deux tiers des emplois, de la moitié de la valeur ajoutée et de moins d'un tiers des exportations. Malgré la dynamique de l'entrepreneuriat, la structure des petites entreprises hongroises est relativement stable depuis environ cinq ans. Le nombre de PME (environ 1 million) et la part de ces dernières dans le PIB sont plus ou moins constants depuis 1994. Toutefois, la contribution des petites entreprises aux exportations est tombée d'environ 50 pour cent, en 1994, à 35 pour cent, en 1998, du fait de l'importance croissante des IDE. Les entreprises comptant entre 11 et 50 employés ont enregistré une croissance marquée, signe que ce secteur de l'économie a amélioré sa compétitivité internationale (ISE, 1999). Les PME ne sont pas uniformément réparties dans le pays. La palme revient à Budapest, avec 125 entreprises actives pour 1 000 habitants, suivie par les comtés occidentaux de Csongrád, Győr-Moson-Sopron et Zala. L'entrepreneuriat est relativement peu développé dans les comtés orientaux (38 à 54 entreprises pour 1 000 habitants). Les petites entreprises jouent un rôle décisif dans le commerce et les services aux particuliers (par exemple, l'immobilier), mais elles sont en retard sur leurs homologues des économies de marché d'Europe occidentale. En résumé, l'économie hongroise comporte deux volets : un secteur composé de grandes entreprises multinationales performantes et un autre constitué de petites entreprises nationales moins compétitives.

Près de 90 pour cent des PME sont des micro-entreprises (58 %) ou des entreprises sans salarié (31 %) qui méritent une attention particulière. Ces entreprises desservent essentiellement le marché local et utilisent des machines universelles qui exécutent un large éventail de tâches avec une précision ou une fiabilité réduites. Les compétences entrepreneuriales sont acquises sur le terrain en l'absence de toute formation technique officielle, tandis que les relations avec les autres entreprises sont principalement structurées par la concurrence. Ces entreprises sont relativement isolées et il se pourrait qu'elles ne demeurent qu'un débouché instable pour les travailleurs ayant peu de chances de trouver un emploi et disposant d'un accès limité au capital. Il est peu probable qu'elles puissent accéder au statut de PME, car elles se heurtent à de nombreux obstacles, notamment institutionnels et financiers (Csaba, 1999). Cependant, elles pourraient évoluer en se spécialisant dans certaines phases du processus de production et en s'intégrant à des réseaux de petites entreprises en tant que sous-traitants ou producteurs de produits finals. En général, les entrepreneurs ne dégagent aucun bénéfice réel et n'accumulent aucun droit à pension ou à d'autres allocations.

Les études sur les PME mettent en évidence un certain nombre de goulots d'étranglement ou d'obstacles permanents à la croissance des firmes. Le dernier rapport public sur les PME, en Hongrie, souligne un constat fait antérieurement, à savoir que ces contraintes évoluent très peu dans le temps et l'espace – presque indépendamment des mesures mises en œuvre (ISBS, 1999⁷). Les résultats signalent une très légère diminution des obstacles macro-économiques, comme la lourdeur de la fiscalité et des charges de sécurité sociale, le caractère imprévisible des réglementations économiques et le manque de capitaux. Ces résultats corroborent l'idée que l'environnement macro-économique des PME s'est amélioré au cours des dernières années, notamment à la faveur d'une décélération progressive de l'inflation. En revanche, les obstacles qui revêtent un caractère plus territorial ou local, comme la concurrence déloyale, les problèmes d'approvisionnement et la pénurie de main-d'œuvre, pourraient s'être aggravés. Il est à craindre que l'accès restreint au capital demeure un problème, notamment dans les régions où la concurrence est limitée par la position dominante de la Caisse nationale d'épargne (OTP) et de Postabank (ISBD, 1999). Ce problème est particulièrement sensible dans le secteur agricole, car les petites exploitations ne parviennent pas à réunir les capitaux nécessaires pour moderniser leur équipement. Que ce soit dans le secteur de l'abattage ou du traitement de la volaille et du poisson, la plupart des PME ne se conforment pas aux normes de l'UE et très peu d'entre elles opèrent dans des conditions compétitives, du fait qu'elles ont souvent recours à une technologie obsolète.

Pour promouvoir le développement des PME, les pouvoirs publics misent principalement sur la création d'un cadre réglementaire favorable. Un projet de loi sur les PME, présenté au Parlement en 1999, modifie les attributions du Conseil de développement des entreprises. A partir de 2000, une partie du programme sera

financée par les Allocations budgétaires aux PME. Sachant que, bien souvent, les petites entreprises forment l'épine dorsale de l'économie des régions les moins développées, en particulier les régions rurales, la politique relative aux PME a une forte dimension territoriale implicite. Il n'est donc guère surprenant qu'elle soit financée non seulement au moyen des Allocations aux objectifs de développement économiques, mais également par l'Allocation de développement régional. Ce dispositif donne la priorité au développement de l'économie et des infrastructures régionales en encourageant l'emploi, les centres d'innovation, les pépinières d'entreprises, les parcs industriels et les programmes intégrés de développement régional. Tandis que la deuxième de ces catégories de crédits budgétaires est gérée par le MADR et privilégie clairement les formes indirectes de soutien aux entreprises, les autres allocations budgétaires favorisent davantage le soutien direct à des entreprises individuelles ou à des groupes d'entreprises. En outre, l'État hongrois et le Programme PHARE de l'UE financent un programme de micro-crédit (la contribution PHARE cessera en 2001). Ce programme s'adresse aux petites entreprises ne comptant pas plus de 10 salariés et les candidatures sont examinées par les centres de promotion des entreprises. Les sommes empruntées peuvent être plus élevées dans les régions désavantagées. La Fondation hongroise pour la promotion des entreprises (MVA), la Banque hongroise pour le développement et la Banque hongroise d'import-export gèrent d'autres mécanismes de crédit.

L'importance que les autorités hongroises attachent au développement des PME se reflète également dans la priorité qu'accorde le ministère de l'Économie à la réduction des écarts entre les PME et le secteur des entreprises étrangères, notamment en matière de performances techniques, de qualité des produits, d'efficacité de la gestion et de gouvernance d'entreprise. Bien qu'il dispose d'un budget modeste, le récent programme de soutien aux PME (qui fait partie du Plan Szechenyi) s'efforce d'appuyer les petites firmes dans leurs activités autres que la production (formation, réseaux, etc.), d'accroître leurs capacités financières et d'améliorer leurs conditions d'exploitation (cadre réglementaire, guichets uniques, etc.). Ce programme vise à promouvoir le regroupement régional des entreprises, afin de réduire leurs coûts de transaction (selon le principe de l'économie de réseau) et à renforcer les liens entre les entreprises multinationales et nationales. Bien qu'il soit encore trop tôt pour porter un jugement, il conviendrait de surveiller les modalités d'application et l'efficacité des instruments existants, car les programmes de crédit et de subvention ont proliféré sans qu'il y ait de lien clair entre eux. Par ailleurs, certains instruments ont un caractère plus ou moins palliatif. L'une des raisons majeures pour lesquelles les PME ont du mal à obtenir des crédits réside dans la nature du secteur bancaire lui-même, qui ne prête traditionnellement pas aux petites entreprises. Plus grave encore, certaines des banques associées aux programmes de prêts subventionnés ont utilisé ces prêts à leur propre compte pour redresser leur situation financière. En outre, la procédure

d'évaluation des demandes de prêt est lente et très fastidieuse (Csaba, 1999). On signale, néanmoins, de légères améliorations : pour la première fois, en 1999, le crédit aux ménages et aux PME a enregistré une croissance plus forte que les prêts aux grandes entreprises (OCDE, 1999b).

Un soutien efficace aux PME passe également par une bonne connaissance des clients. C'est pourquoi il est nécessaire de mettre en place des intermédiaires locaux et régionaux efficaces. A l'heure actuelle, le cadre institutionnel du soutien aux PME est mal défini. Le rôle des chambres de commerce est en train de changer depuis la suppression, en octobre 2000, du principe de l'adhésion obligatoire. Il est probable que seules les grandes entreprises resteront associées et que toutes les autres devront payer pour les services fournis. La Fondation hongroise de promotion des entreprises (MVA) va, elle aussi, être restructurée de manière avantageuse pour les grandes entreprises. Localement, les banques ne jouent pas de rôle déterminant pour l'instant. Avec 400 agences, la Banque OTP paraît bien placée, mais elle ne s'est pas encore véritablement attaquée au défi du financement des PME (OCDE, 1999b). Ainsi, en Hongrie, la politique relative aux petites entreprises manque de clarté et nombre d'entreprises sont désorientées. Il reste à voir si la restructuration en cours et les initiatives gouvernementales apporteront la clarté et l'environnement institutionnel nécessaires aux PME.

Le défi de la mise en relation des secteurs extérieur et intérieur

Plusieurs éléments concluent à la nécessité de renforcer les liens économiques entre les investisseurs étrangers et les PME hongroises. Premièrement, comme le soulignent de nombreux analystes, les IDE industriels demeurent plus répandus dans l'industrie des pièces détachées que dans le secteur du montage. De plus, la part des importations dans les exportations est souvent élevée (jusqu'à 90 %), ce qui dénote une faible valeur ajoutée et laisse craindre la persistance d'une économie à deux vitesses. Deuxièmement, il est possible que la création de zones franches ait découragé l'intégration des entreprises étrangères sur le marché local ou régional (OCDE, 2000b). Après 1995, de nombreuses entreprises étrangères ont délocalisé leurs activités vers ces zones où elles ne paient ni droits de douane ni taxes sur la valeur ajoutée, et où elles peuvent fonctionner en vase clos. Troisièmement, lorsque la situation internationale change ou que les avantages qui ont motivé l'apport d'IDE disparaissent, le risque de désinvestissement augmente. Pour retenir les entreprises étrangères, il peut donc être utile d'encourager le développement de la sous-traitance locale.

Même si ces problèmes sont indéniables, plusieurs études parviennent à la conclusion que les entreprises nationales sont de plus en plus concurrentielles. En 1998, la part des biens d'origine nationale dans la production des entreprises étrangères implantées dans des zones franches a augmenté, de même que le

nombre d'entreprises hongroises participant à ces réseaux de sous-traitance (OCDE, 2000c). En outre, un grand nombre d'entreprises étrangères sont maintenant solidement implantées en Hongrie et dirigées par des Hongrois. L'exemple de Delco Remy, division de General Motors, est particulièrement intéressant, car cette entreprise s'est installée dans le comté de Borsod (Nord-Est), une région désavantagée (encadré 5). D'autres entreprises hongroises ont internationalisé leurs activités et opèrent sur le marché européen (c'est le cas d'Ikarus et de

Encadré 5. Un exemple d'entreprise étrangère faisant appel à un personnel d'encadrement local dans le Nord-Est

Delco Remy Hungary Remanufacturing Ltd. est une société réputée, division de General Motors, qui produit des starters et des moteurs pour poids lourds. Après un rachat par les salariés intervenu aux États-Unis en 1994, une usine a été achetée dans le comté de Borsod (dans le Nord-Est) en 1995. Actuellement, l'établissement emploie 550 personnes. Les activités de Delco Remy ont été rentables dès 1995 et la société construit actuellement en Hongrie une deuxième usine destinée à produire des starters pour voitures de tourisme. Le choix de l'emplacement de cette usine a été dicté par des considérations nationales et régionales. La Hongrie a été choisie parce qu'il s'agit du PECO le plus occidentalisé ; de fait, elle a adopté l'économie de marché et un régime politique stable présentant des risques limités pour l'investissement. De plus, la société dispose d'une solide expérience dans le pays. Elle possède déjà une usine dans le comté de Borsod, et plusieurs arguments justifient une implantation dans cette région, particulièrement à Miskolc. Premièrement, cette zone affiche un taux de chômage très élevé, des coûts de main-d'œuvre sensiblement réduits, une solide tradition industrielle et des réserves de main-d'œuvre qualifiée, autant de facteurs positifs du point de vue de l'offre de main-d'œuvre. Deuxièmement, l'environnement économique est relativement favorable : les infrastructures de transport vont être améliorées (l'autoroute pour Budapest devrait être achevée d'ici à un an) et il existe dans la région un réseau de fournisseurs et de sous-traitants, ainsi que du personnel formé en gestion et de bonnes universités. Enfin, les administrations locale et centrale ont fourni des aides spécifiques.

Un facteur essentiel a imposé le choix de Miskolc : Delco Remy est dirigée par des Hongrois qui connaissent bien les réglementations locales, les procédures de construction d'usine, ainsi que les services et infrastructures disponibles. La présence d'un personnel d'encadrement local a donc compensé l'absence de parc industriel (l'usine étant implantée sur un site de reconversion moins attractif). L'exemple de Delco Remy montre que la connaissance de la situation locale est primordiale, même pour les entreprises qui desservent exclusivement les marchés internationaux.

Raba⁸). Négligeable avant le milieu de la décennie, le stock d'investissements hongrois à l'étranger a atteint 1.7 milliard de dollars des États-Unis, au début de l'année 2000. Les pays voisins, notamment la Roumanie, sont devenus récemment des destinations importantes de ces investissements (OCDE, 2000c).

Plusieurs initiatives majeures ont encouragé ces tendances. En 1998, le gouvernement hongrois a signé un accord avec plusieurs multinationales pour que ces dernières fassent davantage appel aux sous-traitants locaux (notamment dans l'automobile, l'électronique et la chimie). Parallèlement, le ministère de l'Économie a lancé le Programme de sous-traitance (fréquemment appelé *Supplier Target Programme*). Dans ce contexte, la Fondation hongroise pour la promotion des entreprises a été chargée d'aider les fournisseurs à établir des relations commerciales avec les grandes entreprises hongroises et les firmes multinationales qui se conforment aux réglementations de l'UE. La Charte du sous-traitant, signée en mars 1998, marque une étape importante : les signataires s'engagent à « *accroître la participation des PME dans la division internationale du travail* », à « *inciter les multinationales et les sociétés nationales à acheter davantage en Hongrie* » et à « *accroître la proportion de la valeur ajoutée hongroise dans la production des grandes entreprises* » (ME, 1998). En octobre 1999, 50 entreprises environ avaient signé la Charte. Le Programme a pris de l'ampleur et un large éventail d'entreprises l'ont utilisé. En août 1999, 1 438 entreprises employant 110 000 personnes participaient au programme : 82 pour cent étaient des entreprises privées à capitaux entièrement hongrois. Signe encourageant, la teneur en importations des produits livrés dans zones franches est tombé de 79 pour cent en 1998 à 75 pour cent durant la première moitié de 1999, ce qui signifie que les entreprises installées dans les zones franches recourent davantage aux fournisseurs hongrois.

Cependant, on s'accorde également à reconnaître que pour rejoindre le petit groupe de sous-traitants nationaux travaillant pour de grandes firmes multinationales (environ 2 500 à 3 000 entreprises), la plupart des sociétés hongroises doivent sérieusement améliorer la conception de leurs produits, de même que leurs circuits de commercialisation et de distribution. Elles doivent être en mesure de fournir des services de grande qualité et des produits innovants. La modernisation des activités des petites entreprises et l'investissement dans les nouvelles technologies sont cruciaux pour plusieurs raisons :

- Les dépenses de R-D ont été considérablement réduites, passant de 2.3 pour cent du PIB en 1988 à 0.7 pour cent en 1998, de même que la part des entreprises commerciales dans le financement de la recherche.
- Seulement 1 à 2 pour cent des entreprises (10 000 à 20 000) se livrent à des activités d'innovation et le nombre de brevets a fortement diminué au cours de la décennie.

- Les innovations se diffusent lentement : dans l'ensemble des régions et des secteurs, la modernisation est subordonnée au transfert de techniques et à la présence de gestionnaires à l'esprit ouvert.
- Les institutions publiques de recherche et d'enseignement ont peu de liens avec les entreprises et les organismes chargés de servir d'intermédiaires fonctionnent mal.

L'État central fait face à une tâche redoutable : la réorganisation des structures de R-D et d'innovation. Le processus a commencé à la fin des années 1990, mais essentiellement sous l'impulsion des entreprises étrangères. Dans la mesure où les connaissances et les techniques se diffusent principalement par le biais des relations entre clients et fournisseurs, les sous-traitants hongrois et les entreprises liées à des sociétés à capitaux étrangers profitent de plus en plus de l'existence d'un environnement innovant, tandis que les entreprises nationales qui n'ont aucun lien avec ces établissements, que ce soit en amont ou en aval, ont de plus en plus de difficultés à intégrer les réseaux. Les autorités nationales ont commencé à prendre des mesures pour rompre ce cercle vicieux. Les initiatives récentes mettent l'accent sur :

- *La coopération entre les entreprises.* Le PPDN, qui définit les affectations prioritaires du financement de l'UE pour 2000-2002, consacrera 7 millions d'euros à des interventions dans les trois régions ciblées (au Nord et à l'Est). Des aides accordées sur une base concurrentielle encourageront l'établissement de réseaux de sous-traitants et inciteront des PME opérant dans le même secteur, des groupements d'entreprises ou des entreprises partageant les mêmes intérêts commerciaux, à mener des actions de production ou de commercialisation conjointes. Le programme de sous-traitance mis en place par le Plan Szechenyi vise à renforcer les liens entre les PME nationales et les multinationales dans les domaines de la production, de l'innovation et de l'information. Un réseau d'information pour les sous-traitants nationaux a été créé dans cette perspective, et il sera amené à s'étoffer. Les autorités prévoient également de favoriser les grappes d'entreprises dans les régions par type de produit.
- *L'infrastructure commerciale, la culture de gestion et les compétences correspondantes dans les PME.* Le PPDN permettra de financer des programmes de formation (à hauteur de 2 millions d'euros) et d'insertion dans la vie active (à hauteur de 4 millions d'euros) dans ces mêmes régions. D'importants projets portant sur l'infrastructure commerciale bénéficieront d'une contribution du programme PHARE de 2 à 5 millions d'euros ; ces projets devront respecter les critères de PHARE quant à la taille minimum, ainsi que le seuil ISPA.
- *La recherche et l'innovation.* La région de la capitale concentre 80 pour cent de la recherche liée aux entreprises et 60 pour cent du personnel de R-D. A

l'inverse, les régions périphériques et le secteur des entreprises locales sont particulièrement déficientes en matière d'innovation. Le ministère de l'Éducation a mis en place un programme de rattrapage spécial pour améliorer les infrastructures scientifiques et technologiques dans les comtés les moins développés et développer les programmes d'innovation à l'attention des PME s'appuyant sur la demande locale. Le Plan Szechenyi soutient, en outre, la création et le développement de réseaux régionaux de centres d'innovation et de recherche, par le biais de subventions de développement non remboursables⁹.

Malgré les bonnes intentions qui sous-tendent ces programmes, les modalités d'application et les liens réciproques restent flous. On ne peut qu'approuver l'objectif stratégique consistant à renforcer les liens entre le secteur étranger et le secteur national. Pour l'instant, cependant, rares sont les programmes qui ont su prouver leur efficacité. Le gouvernement risque ainsi d'être amené à devoir intervenir massivement dans les opérations des entreprises par des mesures de soutien direct. Avant même de concevoir de nouveaux programmes, il serait prudent d'évaluer soigneusement l'efficacité des initiatives existantes, comme le Programme de sous-traitance, et des différents accords conclus (notamment dans le secteur de l'automobile). Enfin, le défi n'est pas seulement d'assurer la liaison du secteur national et du secteur étranger, mais aussi des interactions entre les programmes, notamment le PPDN et le Plan Szechenyi.

Conclusions et recommandations

Maintenant que la Hongrie connaît quelque réussite sur le plan de la gestion macro-économique, les problèmes régionaux et infranationaux reçoivent une attention accrue. En témoigne le large éventail de programmes et de dispositifs mis en œuvre pour renforcer le développement régional et juguler le processus de fragmentation géographique de l'économie. L'analyse décèle plusieurs problèmes de mise en œuvre et identifie un certain nombre de dilemmes pour les pouvoirs publics, notamment en ce qui concerne les objectifs stratégiques (priorité à l'efficacité ou à l'équité), l'efficacité des politiques (développement endogène et/ou exogène) et l'efficacité des politiques (soutien direct ou indirect aux entreprises). Cette analyse fait ressortir quelques conclusions importantes.

Premièrement, on note une évolution perceptible dans la répartition des mesures de soutien direct et indirect. De nombreux instruments de soutien direct aux entreprises sont actuellement utilisés, parmi lesquels des aides publiques aux sociétés étrangères et des programmes de subvention et de crédit aux PME. Cependant, les modalités d'application de ces mesures directes manquent de transparence. Les conditions d'octroi du soutien de l'État et la nature des défaillances du marché que l'on se propose de corriger sont parfois floues.

Traditionnellement, les programmes soutenus par le MADR ont privilégié les mesures de soutien indirect, notamment à cause des restrictions à l'aide publique imposées par PHARE. Le Plan Szechenyi favorise les formes de soutien indirect. Il accorde une attention particulière aux autoroutes, aux parcs industriels, à l'accès aux fournisseurs et à l'amélioration de la qualité de vie par la mise en valeur du parc de logements. Toutefois, il n'existe pas de stratégie globale pour améliorer le climat régional de l'investissement. L'intérêt porté aux facteurs de localisation manque de cohérence et n'est pas toujours étayé par l'analyse. Par exemple, le Plan Szechenyi ne fait aucune mention des marchés du travail (alors que des pénuries se font déjà jour à l'Ouest du pays, à cause de l'afflux massif de capitaux étrangers), de la disponibilité des services aux entreprises, des infrastructures de transport autres que les routes (par exemple, le transport ferroviaire et fluvial), ni de l'importance d'un gouvernement efficient. Il conviendrait de surveiller attentivement, régulièrement et de manière intégrée l'environnement économique régional. Cette tâche, qui est la pierre angulaire des futurs programmes de développement régional, pourrait échoir aux conseils de développement régional et à leurs agences.

Deuxièmement, la combinaison des politiques de développement endogène et exogène devient progressivement plus rationnelle. La Hongrie s'impose comme un important laboratoire d'expérimentation des politiques visant à réduire l'écart entre les secteurs local et étranger. Plusieurs programmes et initiatives intéressants ont été lancés dans ce domaine, mais il reste à savoir s'ils seront efficaces. L'État doit résister à la tentation de s'ingérer dans l'activité quotidienne des entreprises. L'ultime défi consiste à concevoir et mettre en œuvre une politique multidimensionnelle intégrée qui améliore l'environnement économique aussi bien des entreprises étrangères que des entreprises nationales, tout en favorisant un développement territorial plus équilibré.

Cette politique multidimensionnelle risque d'être difficile à mettre en œuvre dans le contexte actuel, en raison de capacités limitées à appliquer les politiques à l'échelon national, régional et local. L'administration hongroise a hérité du passé une bonne aptitude à la planification, mais la plupart des programmes ne sont ni budgétisés ni mis en œuvre. Les différentes phases du cycle de vie des politiques ne sont pas respectées et il existe peu de liens entre la reconnaissance des problèmes, la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques, ainsi que les actions correctives. Malgré une longue tradition dans l'élaboration de politiques de développement économique, les processus d'apprentissage et d'amélioration sont décevants à cause du manque de collaboration et de l'orientation à court terme du système. La collaboration horizontale entre le ministère de l'Économie, le MADR et le ministère sans portefeuille responsable de la coordination du programme PHARE est particulièrement limitée dans le domaine du développement économique. L'émergence de deux programmes de développement

distincts au niveau national n'est donc guère surprenante, mais n'en demeure pas moins problématique. Dans ce contexte, on peut faire les recommandations spécifiques suivantes :

- *Établir des conditions favorables pour le financement des PME.* Les banques ne sont pas incitées à prêter de l'argent à des entreprises qui n'ont souvent aucune garantie à proposer. Même s'ils ont baissé, les taux d'intérêt restent relativement élevés par rapport à ceux des pays de l'UE. Le capital-risque peut être utile pour certaines firmes et dans certaines régions, mais seulement en complément d'autres sources de financement. Les PME ont besoin d'une assise financière plus stable et les sources de financement doivent être accessibles partout sur le territoire. Un système bancaire local existant, tel que le réseau OTP (Caisse nationale d'épargne), pourrait faciliter l'accès des PME à un financement régulier.
- *Élaborer des stratégies intégrées de développement économique régional.* Éviter les approches morcelées, prendre en compte tous les aspects du climat de l'investissement dans les régions et concevoir un ensemble équilibré de mesures dans le cadre des programmes de développement régional.
- *Charger les conseils de développement régional de surveiller le climat de l'investissement dans les régions et de l'améliorer.* Ces conseils prépareront d'importants programmes opérationnels régionaux qui bénéficieront d'un financement conséquent après l'accession du pays à l'UE. Ils devront pouvoir s'appuyer sur une base solide. A court terme, l'Allocation de développement régional constitue un instrument adéquat.
- *Regrouper les capacités de développement régional disponibles à l'échelle régionale.* Pour créer de la valeur ajoutée, les actions de développement régional doivent atteindre une masse critique et se spécialiser. Cela nécessite de regrouper le peu de compétences disponibles à l'échelle des régions. Les agences de développement des comtés, les agences de développement régional, les agences pour l'emploi locales et les chambres de commerce ne peuvent pas se permettre de travailler chacune de leur côté. Elles doivent, au contraire, partager leurs atouts et parvenir à une division claire du travail.

Notes

1. Ce point de vue repose essentiellement sur la théorie de la croissance déséquilibrée de Hirschman et sur les écrits de Williamson. Pour ce dernier, le processus de développement national type génère des divergences interrégionales lors des premières phases de développement, puis des convergences interrégionales au cours des phases ultérieures.
2. Cette mesure s'applique aux entreprises qui augmentent leur main-d'œuvre de plus de 500 personnes par rapport à l'année précédant le début du projet d'investissement.
3. Cette aide se décompose de la manière suivante : 1.7 milliard de HUF proviennent de l'Allocation de développement économique et 1.3 milliard de HUF de l'Allocation de développement régional. Ministère de l'Économie, www.gm.hu/english/sme/industpark.htm
4. *Ibid.*
5. Par exemple, Philips (qui fabrique des écrans d'ordinateur et des produits de télécommunication) et Lear Corporation (qui produit des sièges de voiture et d'autres composants automobiles) exploitent plus d'une zone franche.
6. Plusieurs multinationales connues ont des filiales dans une ou plusieurs zones franches, en Hongrie : General Motors, Philips, Ford, Audi, IBM, United Technologies, Sony et Benetton.
7. L'étude identifie les obstacles suivants : 1) fiscalité et charges de sécurité sociale élevées ; 2) réglementations économiques imprévisibles ; 3) concurrence intense ; 4) manque de commandes ; 5) concurrence déloyale ; 6) pénurie de capitaux ; 7) arriérés de paiement de la part des clients ; 8) restriction du crédit ; 9) obsolescence des installations existantes ; 10) problèmes d'approvisionnement ; et 11) pénurie de main-d'œuvre.
8. Ikarus et Raba sont deux grandes sociétés hongroises qui produisent respectivement des autobus et des moteurs et des pièces détachées pour poids lourds. Raba est actuellement le deuxième producteur européen et le cinquième producteur mondial d'essieux. Il s'agit, en outre, du premier exportateur hongrois aux États-Unis.
9. Parmi les organisations pouvant en bénéficier, on peut noter les parcs industriels orientés vers l'innovation, les pépinières d'entreprises ou les centres de transferts en matière de logistique et d'innovation. Les candidats doivent cofinancer l'investissement.

Chapitre 4

Politiques sociales

La Hongrie souffre d'un certain nombre de problèmes qui risquent de mettre à mal la cohésion sociale du pays : le nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté a considérablement augmenté ; le taux de mortalité, particulièrement élevé, est supérieur au taux de natalité ; le vieillissement de la population est préoccupant ; et le niveau d'instruction des chômeurs est relativement faible. Or, l'élaboration des politiques ne semble pas accorder aux aspects sociaux l'attention qu'ils méritent. C'est seulement en 1998 que le ministère des Affaires sociales et de la Famille a été créé pour mettre en œuvre et coordonner la politique sociale. Le PPDN pour 2000-2002, qui s'inscrit dans le cadre de l'accession à l'UE, met en jeu des programmes relatifs à l'emploi et aux ressources humaines qui mettent fortement l'accent sur la croissance, mais ne comprend aucune disposition visant à résoudre les problèmes imminents de pauvreté. De même, le Plan Szechenyi affecte des sommes importantes aux programmes de logement, mais ne les associe pas explicitement aux aspects sociaux. PHARE 2000 inclut quelques actions spécifiques de lutte contre l'exclusion sociale visant les jeunes gens les plus défavorisés, les Tsiganes non qualifiés et les handicapés. Le chômage ayant été reconnu comme la principale cause de pauvreté, il est important de déterminer si les politiques du marché du travail sont à même d'améliorer la situation de l'emploi. Cela étant, certaines catégories de la population peuvent difficilement réintégrer le marché du travail et dépendent donc surtout des allocations sociales. Le dispositif de sécurité sociale remplit-il sa mission ? Plus généralement, les politiques de sécurité sociale vont-elles dans le sens d'une protection saine et viable ? Il faut prendre en compte ici la dimension territoriale marquée des problèmes sociaux, car certaines zones de peuplement ont plus de besoins que d'autres. Le rôle des nombreux échelons administratifs dans la fourniture de services sociaux est donc très important. La situation des Tsiganes représente un autre défi. Cette minorité, qui constitue 5 à 6 pour cent de la population totale, mérite une attention particulière, car elle est particulièrement exposée à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Ce problème pourrait être traité de manière horizontale, car les Tsiganes n'échappent à aucun des fléaux sociaux. Conscientes de la gravité du problème, les autorités hongroises ont déjà pris plusieurs mesures dont il faut apprécier l'impact.

Conditions de vie et qualité de vie

A la faveur de l'amélioration de l'environnement macro-économique, le revenu moyen des ménages a augmenté après avoir atteint un creux en 1995, et la consommation privée progresse régulièrement depuis cette date. Aussi les modes de vie ont-ils changé. La population passe une plus grande partie de son temps à des activités de loisirs, notamment la lecture et la télévision, même si les villageois, eux, consacrent plus de temps à des activités rémunératrices¹. Cette amélioration s'est toutefois accompagnée d'une aggravation des inégalités. Avec l'économie de marché, de nouvelles formes de pauvreté sont apparues, notamment dans les familles dont le chef, généralement non qualifié, a perdu son emploi. A l'échelle territoriale, la pauvreté s'est aggravée dans les petits villages, en particulier dans les zones sous-développées, et dans certains quartiers urbains. Comme le montre l'Indicateur du développement humain (IDH) du PNUD, un indicateur du bien-être social appréciant les conditions de vie, la situation est plus favorable en Hongrie que dans les autres PECO. Dans les régions et comtés de l'Est, les indicateurs du développement humain sont inférieurs à la moyenne nationale ; dans certains cas, les résultats stagnent, et dans d'autres, on note même une régression.

Ces résultats sont surtout imputables à la situation sanitaire. Le taux de mortalité est élevé, en particulier parmi les hommes d'âge moyen (30 à 59 ans) (Nations Unies, 1999). La Hongrie se classe au premier rang des pays de l'OCDE au titre de la mortalité masculine due au cancer du système respiratoire, aux maladies cardio-vasculaires et à la cirrhose du foie (Burns et Orosz, 2000)². Le surmenage et la pénibilité du travail, la mauvaise qualité de l'alimentation, ainsi que la consommation de tabac et d'alcool, pour laquelle la Hongrie occupe le troisième rang des pays de l'OCDE, sont d'autres causes de mortalité. Le taux de suicide est également élevé, notamment parmi les hommes de 40 à 44 ans. Dans ce domaine, l'OMS classait la Hongrie au septième rang des pays européens entre 1995 et 1998 (OCHS, 2000a)³. Cet indicateur est plus élevé dans la Grande Plaine septentrionale et la Grande Plaine méridionale.

L'environnement et l'infrastructure ont une incidence sur la santé. D'après l'Office national de médecine et de santé publique, environ la moitié de la population hongroise est de modérément à gravement exposée à la pollution atmosphérique. Or, on note une corrélation positive entre la qualité de l'air ambiant et la morbidité et la mortalité liées au système respiratoire. Les zones les plus exposées sont Budapest et ses environs, certaines villes situées hors de la région de la métropole et certaines régions industrielles, connues pour être des « points noirs » (la vallée de Sajó, la Transdanubie centrale et Baranya), même si la situation s'est quelque peu améliorée dans ces zones en raison du fort déclin de l'activité industrielle. Environ 80 pour cent de la population consomment une eau

pauvre en iode (responsable de la prévalence élevée de goitres) et 5 pour cent consomment une eau de qualité inacceptable. Des cas de pollution par l'arsenic et les nitrates ont été décelés dans la Grande Plaine. Les taux d'accident et de décès sur les routes sont relativement élevés⁴. Le mauvais entretien du revêtement, le niveau de bruit et les vibrations sont aussi sources de problèmes. Près de 40 pour cent de la population vivent dans des zones où le bruit de la circulation est intolérable (OCHS, 2000a).

La hausse rapide du taux de criminalité au cours de la dernière décennie constitue un autre motif d'inquiétude, même si les chiffres restent inférieurs à la moyenne de l'Europe occidentale. Les régions orientales sont les plus exposées aux crimes violents et aux crimes contre la propriété, ce qui peut s'expliquer par la crise économique qui sévit dans cette partie du territoire (Scaba, 1999).

Politiques de protection sociale

L'aggravation de la pauvreté et la montée du chômage survenues après la crise économique, durant la première phase de la transition, ont entraîné une hausse des dépenses sociales et du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale. Dans le même temps, les prestations de retraite, d'invalidité et de maladie ont augmenté du fait du vieillissement démographique et de la dégradation de la situation sanitaire. Les dépenses publiques affectées à l'aide sociale ont rapidement progressé pour atteindre des niveaux comparables à ceux des pays d'Europe occidentale les plus généreux. Avec la mise en œuvre du programme de stabilisation, les dépenses de protection sociale ont baissé graduellement et dans des proportions importantes, les postes les plus touchés étant les allocations familiales et les prestations d'assurance-chômage. Par ailleurs, les pressions budgétaires ont amené le gouvernement à réformer les régimes de retraite et de santé, qui constituent les principales sources de dépenses. Au milieu des années 1990, des changements ont été apportés à la politique de réduction des subventions et de diminution de certaines allocations. En 1999-2000, une réforme des prestations en nature a entraîné une augmentation significative du montant des ressources et privilégié l'assistance aux enfants et à la famille. Compte tenu des disparités régionales dans les conditions de vie, le régime de protection sociale et ses réformes engendrent automatiquement des effets territoriaux auxquels il faut porter attention.

Rôle des administrations locales dans l'octroi des prestations sociales

Depuis le début de la transition, la dimension locale du système de protection sociale s'est accentuée. Les autorités locales reçoivent de l'État central un financement dont le niveau dépend de la taille de la population économiquement inactive et du ratio entre les chômeurs et les contribuables. Les autorités

locales consacrent environ 4 pour cent de leur budget aux prestations sociales, principalement à l'aide aux chômeurs, à l'aide au logement et à d'autres aides transitoires qui représentent approximativement 57 pour cent des dépenses sociales. Les aides régulières sont versées selon des critères d'admissibilité nationaux (définis par le Parlement). L'aide d'urgence, en revanche, est définie par les autorités locales : elle est réservée aux chômeurs qui ne touchent aucune prestation d'assurance-chômage, aux retraités vivant au-dessous du seuil de pauvreté, aux enfants dont les parents traversent des difficultés économiques temporaires et aux sans-abri.

Le rôle de redistribution assuré par le système de protection sociale à l'échelle locale varie considérablement d'un endroit à l'autre. Des quartiers les plus miséreux de la capitale aux petits villages manquant des services les plus élémentaires, en passant par les régions en crise ou les zones fortement touchées par le vieillissement démographique, on voit se dessiner en Hongrie une carte complexe de la précarité sociale. La capacité des autorités locales à intervenir massivement dépend des recettes fiscales locales. C'est dans certains quartiers périphériques et certains arrondissements anciens du centre de Budapest que sont concentrées les actions de lutte contre la pauvreté. D'un autre côté, certaines agglomérations, en particulier des villes de plus de 20 000 habitants, restent dépourvues d'installations de base, comme des centres de jour et des centres d'accueil temporaire et d'accueil de nuit. La mise à disposition de tels équipements est fortement liée à la question de savoir comment administrer ces problèmes de manière efficiente dans les très petits villages. Les services à la population rurale pourraient être assurés par le réseau d'administration des villages, qui est directement mêlé à l'action sociale auprès des personnes âgées et des enfants. Il conviendrait donc d'étendre ce réseau à l'échelle du pays. Il serait financé principalement par des subventions publiques qui permettraient d'acheter les équipements nécessaires et il desservirait en priorité les petits villages situés dans les régions en crise. La Hongrie doit maintenir, en outre, son programme foncier à vocation sociale – grâce auquel les autorités locales reçoivent une aide financière de l'État central – qui permet aux familles socialement désavantagées et aux chômeurs de longue durée de participer à des activités agricoles grâce à des soutiens publics garantissant l'accès aux équipements, aux machines, aux semences, aux animaux, etc.

Le filet de sécurité sociale

Les prestations aux plus démunis incluent l'aide sociale (régulière et ponctuelle), les allocations familiales (allocations de garde d'enfant pour les familles à faible revenu) et le complément de revenu versé aux chômeurs de longue durée. D'après une enquête sur le revenu des ménages qui classait ces derniers par décile, la proportion des transferts sociaux dans le revenu total des ménages (y

compris les prestations de retraite) a fortement augmenté, en particulier dans le cas des ménages les plus pauvres (PNUD, 1999). En 1998, les aides sociales représentaient plus d'un tiers du revenu total et 26.7 pour cent du PIB. Les inégalités se sont sensiblement creusées pour presque tous les types de revenu, y compris les transferts sociaux.

D'après le PNUD, l'aide sociale est cruciale pour les ménages les plus pauvres, pour qui elle représente plus de la moitié du revenu annuel. D'un autre côté, il apparaît qu'une partie des plus démunis n'ont pas accès aux prestations auxquelles ils ont droit et que le montant de l'aide sociale n'est pas toujours adapté aux besoins des bénéficiaires. L'État modifie progressivement la structure des transferts sociaux. Après avoir été restreint en 1998, puis supprimé en 1999, l'accès aux allocations familiales a été élargi. Bien que les ressources soient aujourd'hui ciblées plus précisément sur les familles les plus pauvres, cette allocation est toujours perçue comme favorisant la classe moyenne. Cela étant, en l'absence d'allocations familiales, la pauvreté augmenterait sensiblement parmi les ménages ayant des enfants. Un nouveau régime d'allocations, dont l'importance en termes réels s'accroît continuellement, a été introduit pour les familles pauvres ayant des enfants. Cette allocation pour la protection de l'enfant – renommée allocation familiale supplémentaire, à partir de 2001 – se traduit par une augmentation de 80 pour cent du revenu mensuel des familles concernées.

Les autres formes d'aide sociale aux plus pauvres incluent l'hébergement des sans-abri. Le pays dispose d'un service institutionnel d'aide fondé sur un réseau de centres de jour et de centres d'hébergement temporaire. Bien que toutes les villes de plus de 20 000 habitants soient tenues de se doter de centres de jour, 34 des 60 villes appartenant à cette catégorie ne se sont toujours pas acquittées de cette obligation. Même à Budapest, le nombre de centres de jour est inférieur à la norme imposée. Eu égard au nombre de sans-abri, il est urgent de construire de nouveaux centres d'hébergement protégés.

Le début de la transition a été marqué par l'instauration d'un régime d'assurance-chômage complet et à couverture large, financé par les prélèvements fiscaux sur la main-d'œuvre. Toutefois, les dépenses ont été réduites depuis. De la même manière, après avoir eu largement recours aux prestations de retraite anticipée et d'invalidité, les autorités ont pris une série de mesures pour les limiter⁵. Le gouvernement projette de durcir encore un peu plus les conditions d'octroi d'allocations de chômage, tout en mettant en œuvre une politique active du marché du travail, ainsi que des mesures sociales appropriées pour les personnes qui ont du mal à réintégrer le marché du travail et qui dépendent donc principalement de cette source de revenu. De par sa nature, le régime d'assurance-chômage profite à une proportion plus importante des chômeurs dans les régions développées. De fait, la part des bénéficiaires d'allocations de chômage sur l'ensemble des chômeurs déclarés varie selon les régions : elle est de 38 pour cent en

Transdanubie occidentale, région prospère, mais de moins de 24 pour cent dans le Nord, qui est moins développé. Lorsque les chômeurs permanents représentent une part élevée des chômeurs déclarés, comme c'est le cas dans les régions désavantagées, la proportion de chômeurs indemnisés est relativement faible dans la mesure où les allocations de chômage sont liées au temps passé sans travailler. Outre l'assurance-chômage, qui vise à garantir aux personnes un revenu de courte durée, l'assistance-chômage liée aux ressources fournit une aide de longue durée. Fin 1999, un élément de conditionnalité a été introduit dans ce régime : désormais, tout participant qui refuse une proposition d'embauche dans le secteur public peut perdre ses droits aux prestations. Pour financer cette composante d'assistance par le travail, les prestations ont été réduites de 10 pour cent. Les composantes d'assistance-travail et de protection sociale sont gérées par les municipalités avec des fonds provenant de l'État central. Même si ce nouveau régime contribue à améliorer les incitations au travail, l'importance excessive qu'il accorde à l'emploi public risque d'aggraver la dépendance des régions en retard (où le chômage de longue durée est élevé) vis-à-vis du secteur public.

Il conviendrait de mettre en place un système de protection sociale mieux ciblé sur les plus démunis. Dans les zones où les indicateurs sociaux sont nettement inférieurs à la moyenne nationale, il est capital d'apporter des réponses efficaces au problème de la pauvreté. Dans les régions en crise qui cumulent les problèmes, les allocations familiales et de garde d'enfant existantes pourraient être étendues. Pour élaborer des mesures efficaces, il faut prévoir un système de surveillance global qui permette d'évaluer l'impact de l'érosion des prestations sociales sur la population et les territoires. Par exemple, des observatoires sociaux pourraient être mis en place à l'échelle des régions ou des comtés pour surveiller en continu l'évolution de la pauvreté et de ses causes.

Le régime de retraite

L'assurance-retraite obligatoire constitue un élément majeur de la protection sociale des personnes âgées : elle comprend une allocation de retraite, des pensions d'invalidité et des pensions de réversion. Au milieu des années 1990, la pension d'invalidité était surtout utilisée comme un substitut à l'assurance-chômage. Pour garantir la viabilité du régime public de retraite, les autorités ont institué un nouveau dispositif en 1998⁶. Dès 1997, l'âge légal de la retraite a été porté à 62 ans, tandis que l'ancien régime obligatoire par répartition était remplacé par un nouveau dispositif reposant sur deux piliers : d'une part, un système par répartition modifié, et d'autre part, un système par capitalisation privé. Ce régime mixte est obligatoire pour les personnes qui quittent le système scolaire. Les personnes ayant jusqu'alors versé des cotisations pouvaient soit adhérer au second pilier du régime, soit rester membres de l'ancien régime public obligatoire. Les personnes qui auront versé toutes leurs cotisations, généralement

pendant la période de 20 ans s'achevant en 2009, recevront 100 pour cent de leur pension, ce qui explique la persistance du système public. Une démarcation nette est apparue entre les travailleurs les plus âgés qui continuent d'adhérer au système public et les travailleurs plus jeunes récemment arrivés sur le marché du travail, qui ont décidé de participer au système composé de la version modifiée du régime par répartition et du régime par capitalisation obligatoire. De plus, chacun peut adhérer au fonds de retraite volontaire créé en 1993, ce troisième pilier n'ayant rien d'obligatoire. En 1999, la proportion des adhérents aux fonds dans la population active était de 0.8 et 0.15 pour cent, respectivement, pour les 55-59 ans et les 60-74 ans, et de 55.9 et 48 pour cent, respectivement, pour les 25-29 ans et les 30-39 ans. Cette nouvelle répartition pourrait avoir des incidences territoriales. Le deuxième pilier – le régime par capitalisation obligatoire – est obligatoire pour les personnes entrées sur le marché du travail après 1998 (principalement des jeunes travailleurs). L'implantation du deuxième pilier sera donc plus forte dans les régions offrant de bonnes perspectives de création d'emplois.

Soins de santé

La réforme du système de santé a souvent été considérée comme l'un des défis majeurs de la période suivant la transition. Cela étant, le niveau des dépenses publiques n'est pas excessivement élevé en ni incompatible avec le niveau de développement économique du pays. La Hongrie affiche des indicateurs sanitaires médiocres, largement dus aux facteurs socio-économiques. D'un autre côté, le recours excessif à l'hospitalisation et aux soins intensifs, le faible nombre d'infirmières par rapport au nombre médecins et l'utilisation massive de services spécialisés nuisent fortement à l'efficacité. D'importants changements structurels sont néanmoins intervenus au cours des 10 dernières années : d'un régime de santé public financé à même le budget général et planifié au niveau central, on est passé à un régime financé par plusieurs sources – cotisations d'assurance sociale, recettes budgétaires et paiements des patients (Burns et Orosz, 2000 ; et OCDE, 1999b).

Bien que le régime de santé hongrois assure une couverture quasi universelle, il existe des disparités marquées au sein de la population. En outre, il est fréquent que les patients versent aux médecins des dessous-de-table pour obtenir un service de bonne qualité. Les inégalités territoriales sont également très prononcées sur le plan de la répartition des équipements, des lits d'hôpitaux et du personnel médical et, dans une moindre mesure, de la consommation de services médicaux. La situation sanitaire et la disponibilité des ressources sont corrélées avec le niveau de développement socio-économique des comtés. En fait, les comtés qui affichent les indicateurs sanitaires les moins bons sont aussi ceux qui disposent du niveau de ressources le plus bas, et inversement.

Il convient donc de renforcer le volet territorial de la politique de santé. A l'heure actuelle, les autorités locales – principalement les comtés – gèrent des secteurs importants du régime de santé : fonctionnement quotidien des établissements de santé, propriété et fonctionnement des hôpitaux et des services de consultations externes, entretien des cabinets médicaux et du matériel médical, contrats avec les médecins de famille intervenant dans des opérations de protection de la santé collective etc. Cependant, de nombreux arguments militent en faveur d'une décentralisation accrue de la politique de santé. Premièrement, les autorités locales devraient jouer un rôle plus proactif dans l'éducation sanitaire. De fait, L'alcoolisme, le tabagisme, la forte teneur en graisses et en sucre de l'alimentation traditionnelle des Hongrois, le surmenage et le stress sont dans ce pays d'importants facteurs de risque pour la santé et des mesures préventives sont indispensables. C'est également à l'échelle locale que peuvent être mises en œuvre les formes expérimentales de coordination des politiques. L'accroissement du bénévolat et un degré de solidarité plus élevé au sein de la collectivité devraient favoriser la création de services plus souples et une participation plus active des organisations de citoyens. Pour faire face au problème du vieillissement, il est nécessaire en particulier, de faire appel à des moyens d'action spécifiques, de coordonner les politiques du logement, des transports locaux et de la santé, et d'utiliser des combinaisons nouvelles associant actions centralisées et décentralisées et services médicaux internes et externes. L'*Étude économique de l'OCDE : Hongrie* (OCDE, 1999b) mettait en évidence un manque de confiance et de coopération entre les acteurs du secteur de la santé eux-mêmes, ainsi qu'un recours excessif aux services spécialisés et à l'hospitalisation. Depuis lors, le gouvernement s'est efforcé d'accroître le rôle du régime de soins de santé primaires, des services de consultations externes et des médecins généralistes. Certains programmes devraient être décentralisés. Les nouveaux programmes mis en place à l'échelle régionale à l'attention des personnes âgées, de la minorité tzigane et des jeunes fumeurs et toxicomanes sont un pas encourageant dans cette direction.

Pour favoriser une utilisation plus efficiente des ressources, les autorités locales devraient être incitées *via* des encouragements financiers à mieux gérer leur matériel. La décentralisation leur a en effet conféré des responsabilités considérables, mais elle a aussi débouché sur des doubles emplois et des capacités excédentaires que les ressources financières disponibles ne permettent pas de maintenir. L'incapacité des administrations locales à exercer un contrôle efficace sur les hôpitaux a entraîné des déficits importants, au point que de nombreux établissements ont dû être renfloués ou ont fait faillite. L'*Étude économique de l'OCDE : Hongrie* (OCDE, 1999b), conseille de renforcer l'autonomie des hôpitaux. En les transformant en sociétés de services d'utilité publique, on pourrait faciliter l'adoption de modes d'organisation plus efficaces et de formes de propriété adaptées aux conditions locales. Cela aurait de surcroît le mérite de réduire

l'intervention politique dans les décisions d'investissement. A l'heure actuelle, les administrations locales propriétaires d'un hôpital (une centaine) ne reçoivent pas régulièrement de subventions annuelles pour les dépenses d'équipement. L'aide budgétaire de l'État est affectée uniquement aux investissements les plus importants, après examen des candidatures.

Enfin il faudrait déterminer si les équipements de grande échelle ou si les services de santé secondaires et tertiaires ne seraient pas mieux gérés à l'échelle régionale, par la déconcentration de certains services de gestion nationaux. En outre, eu égard aux conflits qui surgissent au sein même des organisations et aux problèmes organisationnels existant aux niveaux national et infrarégional, les rôles des administrations publiques décentralisées et des gouvernements locaux devraient être clarifiés. Comme il a été indiqué précédemment, les avantages d'un régime de santé mieux adapté et plus efficient ne pourront véritablement se matérialiser que si les comtés disposent d'un pouvoir de décision plus important et de ressources financières propres.

Politiques de l'éducation et de l'emploi

Certaines grandes tendances en matière d'éducation méritent d'être mentionnées. Premièrement, si les dépenses consacrées à l'éducation ont légèrement augmenté en valeur réelle, leur part dans le PIB a en fait diminué. Deuxièmement, le rôle du secteur non étatique (secteur privé et église) progresse régulièrement à tous les niveaux, en particulier pour ce qui est de l'éducation des adultes. Enfin, et cette tendance n'est pas la moindre, le nombre d'étudiants diminue en raison des évolutions démographiques négatives. Dans l'ensemble, on peut considérer que la main-d'œuvre hongroise est hautement qualifiée, du moins au regard du niveau de développement général du pays. Toutefois, le niveau d'instruction des chômeurs est relativement bas, en particulier dans les régions les moins avancées. Une forte proportion de jeunes demandeurs d'emploi entrent sur le marché du travail sans aucun diplôme. La transition du système éducatif au monde du travail et la formation des adultes doivent être deux priorités. A cet égard, il convient de moderniser le système éducatif afin qu'il soit mieux adapté à la nouvelle économie du savoir. De même, les politiques actives du marché du travail doivent répondre aux besoins locaux.

Principales caractéristiques du chômage régional et principaux défis dans ce domaine

En Hongrie le gouvernement est aux prises avec des manifestations multiformes du chômage. Tout d'abord, comme on l'a vu précédemment, les taux de chômage varient sensiblement d'une région à l'autre. Ainsi, les taux de chômage dans le Nord, dans la Grande Plaine septentrionale et dans la Grande Plaine méridionale sont très supérieurs à la moyenne nationale. Ensuite, le chômage touche

particulièrement certains groupes sociaux. On note ainsi un chômage élevé parmi les jeunes et au sein de la minorité ethnique des Tsiganes, sans compter un chômage de longue durée important. A l'échelle régionale, ces trois aspects du chômage – chômage des jeunes, chômage de longue durée et chômage de la minorité tzigane – se chevauchent et exacerbent les problèmes causés par la restructuration agricole et industrielle et l'évolution démographique. En outre, la Hongrie a connu une forte baisse de son taux d'activité, qui s'établit maintenant à 59.9 pour cent. Il s'agit de l'un des plus bas de la zone de l'OCDE. Seules l'Italie et la Turquie enregistrent des taux plus faibles. Au niveau territorial, on note en général une forte corrélation entre un taux d'activité faible et un chômage élevé. Cette situation est peut-être due à la composition de la population régionale, qui comprend une forte proportion de travailleurs non qualifiés, de femmes, de jeunes gens et de travailleurs âgés, autant de groupes présentant un faible taux d'activité.

Divers problèmes affectent le marché du travail dans les régions ciblées. Premièrement, la comparaison de ces régions fait apparaître une forte migration de la main-d'œuvre qualifiée hors des marchés du travail locaux. Deuxièmement, la minorité tzigane est relativement importante dans deux régions, le Nord et la Grande Plaine septentrionale. Troisièmement, tandis que le Nord est affecté par le processus d'ajustement structurel (en raison de la prédominance de l'industrie lourde), qui se traduit par un chômage de longue durée élevé, la Grande Plaine septentrionale et la Grande Plaine méridionale sont nettement rurales. L'importance des disparités intra-régionales constitue un quatrième point commun à ces régions.

Les disparités du chômage entre les régions sont parfois perçues comme la conséquence inévitable de l'ajustement structurel ou, tout au moins, comme un effet transitoire et non cumulatif. Or, la persistance d'écart considérables entre les performances des régions au regard de l'emploi reflète la forte hétérogénéité des marchés du travail locaux et régionaux. On ne peut y faire face par la seule mise en place d'une réglementation nationale du marché du travail. Les réformes structurelles menées dans ce domaine et la stratégie de réorientation des IDE doivent être complétées par des approches territoriales permettant la mise en œuvre d'une politique active de l'emploi axée sur les différences géographiques⁷. Il peut s'agir, par exemple, de programmes visant à faciliter la transition des jeunes vers le monde du travail. A l'évidence, les partenaires de ce programme ne seront pas les mêmes dans les régions dynamiques et dans celles qui souffrent d'une carence d'investissements et de capacités entrepreneuriales.

Le système éducatif et de formation

Le système de l'enseignement public hongrois a une longue tradition de décentralisation. Grâce au renforcement de l'autonomie et des responsabilités locales, ce système est maintenant beaucoup mieux à même d'encourager la

compétitivité et les initiatives locales et de s'adapter à l'évolution de l'environnement économique et social. Cependant, il se peut également que la décentralisation ait provoqué des effets pervers. L'autonomie considérable conférée aux autorités locales s'est traduite par une insuffisance de collaboration entre les différents niveaux administratifs, entraînant ainsi des problèmes d'inégalité des chances, d'assurance de qualité et d'inefficience dans l'utilisation des ressources.

En matière financière, le rapport coût /efficacité du secteur de l'éducation fait question. Un grand nombre d'établissements scolaires souffrent d'une pénurie de ressources et du manque de compétences du personnel enseignant, imputable à des salaires relativement bas. Ce secteur est presque exclusivement financé sur le budget des administrations centrale et locales. Ces dernières reçoivent l'essentiel de l'aide financière centrale sous forme de subventions normatives définies en fonction d'indicateurs statistiques : nombre d'élèves par niveau, programme éducatif et type d'établissement scolaire⁸. Cette forme de soutien représente environ la moitié de l'ensemble des dépenses des administrations locales. Les autres sources de financement sont les contributions des « mécènes », d'autres subventions publiques et les recettes locales. Les salaires des enseignants sont fixés sur la base de réglementations centrales et de décisions budgétaires locales. Aussi, les autorités locales ont tendance à maintenir l'emploi du corps enseignant moyennant des bas salaires, parfois en divisant les classes, même si c'est au détriment de l'efficience et de la qualité de l'enseignement.

La décentralisation a également été source de fragmentation. Depuis 1990, les administrations locales sont responsables des crèches et de l'enseignement scolaire de base. Ce sont elles qui décident de la création, de l'entretien, de la réorganisation et de la fermeture des écoles. Le gouvernement central n'a plus qu'une responsabilité minimale au regard des infrastructures scolaires. Dans les premières années de la transition, les administrations locales ont hérité d'un grand nombre d'institutions sociales qu'il leur était difficile de maintenir en place en raison du manque de ressources. Certaines ont réduit le nombre de classes et fermé des établissements préscolaires et scolaires, mais la plupart se sont reposées sur les autorités des comtés pour entretenir les écoles (Zám, 2000). Cela étant, d'un point de vue politique, les décideurs locaux ont souvent intérêt à maintenir en place les établissements scolaires ou à en créer de nouveaux sans disposer d'un budget raisonnable. Actuellement, plus de 2 400 des 3 100 administrations locales existantes assurent la gestion d'un établissement éducatif, et plus de 1 800 gèrent un établissement scolaire général pour les 10-14 ans. Plus de 55 pour cent de ces établissements sont situés dans des zones de peuplement comptant moins de 2 000 habitants (OCDE, 2000d). Dans certains cas, il serait bon de centraliser davantage l'enseignement et de fusionner certaines petites écoles afin d'utiliser les ressources disponibles de manière plus efficiente et de faciliter la modernisation du système. Cependant, la décision de

fermer des écoles comptant peu d'élèves est une question délicate. A l'heure actuelle, 910 zones de peuplement n'ont toujours pas d'école primaire. En vertu de la Loi sur l'enseignement public, les enfants vivant dans des petits villages situés dans des régions reculées ont droit à un enseignement de base. Dans le cadre du PPDN, le gouvernement a annoncé son intention d'accroître de 80 pour cent sa participation à l'entretien des établissements scolaires dans les régions reculées, afin de réduire les disparités régionales.

La fragmentation affecte également les cursus. Le ministère de l'Éducation définit les cursus de base et d'autres normes de programmes, mais les autorités locales et les établissements scolaires disposent d'une marge de manœuvre considérable pour élaborer les cursus locaux. Ce système ne garantit pas la qualité et génère des inégalités car il n'assure aucune coordination des contenus⁹. Un rapport conjoint OCDE/WBI sur le rôle des pouvoirs publics dans la fourniture des services d'éducation identifie plusieurs problèmes majeurs de gouvernance et formule quelques propositions d'amélioration (OCDE, 2000d). Parmi les propositions figurent la nécessité de clarifier le rôle des comtés et des régions, d'améliorer la coordination régionale de la planification des infrastructures et du contenu des programmes et d'élaborer une stratégie nationale ciblée sur les groupes les plus désavantagés, notamment dans les régions et les zones de peuplement reculées. L'idée sous-jacente est que le développement de l'enseignement et des régions devraient être plus étroitement liés.

La Hongrie dispose d'un vaste réseau d'universités et d'écoles supérieures dont la qualité est reconnue, mais qui sont mal intégrées, y compris au sein d'une même ville ou d'une petite région. De plus, l'enseignement supérieur est trop élitiste : seulement 23 pour cent des 18-22 ans suivent des études supérieures. Malgré l'introduction d'exonérations de frais de scolarité (sur la base de quotas) pour les études du premier degré effectuées dans les institutions financées par l'État central, l'accès à l'enseignement supérieur reste problématique pour de nombreux étudiants qualifiés qui n'ont pas de ressources suffisantes. On s'attend toutefois à ce que le taux d'inscription dans l'enseignement supérieur progresse pour atteindre 30 pour cent. Pour répondre aux besoins du marché du travail, il est nécessaire de mettre en œuvre une réforme globale du système national, propre à favoriser la mobilité et la visibilité. Le système éducatif hongrois, que l'on dit traditionnellement orienté vers les lettres et les sciences humaines, doit s'adapter à l'évolution de l'environnement économique.

Bien que la formation professionnelle (FP) soit désormais plus axée sur les résultats, le système manque de mécanismes de responsabilisation. Le système de FP doit donc être modernisé pour améliorer l'employabilité des chômeurs. Cela nécessite une volonté politique, ainsi que des moyens. Un rapport de l'OCDE met l'accent sur le défi financier auquel est confronté le système d'éducation des adultes : « *compte tenu de l'existence de différences socio-économiques profondes*

entre les régions et du développement phénoménal de l'enseignement privé dans le secteur de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente, les risques d'aggravation des inégalités dans l'accès à l'apprentissage ne sont que trop évidents » (OCDE, 1999g). Comme c'est le cas pour l'enseignement de base, la FP a été décentralisée. Les autorités locales gèrent 90 pour cent des établissements de formation professionnelle, et l'essentiel de leurs moyens de financement vient de l'État central (dont la part a diminué en termes relatifs). Il existe également un Fonds de formation professionnelle, principalement financée par des contributions obligatoires des employeurs, qui couvre jusqu'à 30 pour cent des dépenses de réseau des établissements de formation professionnelle. Le rôle du secteur non étatique (secteur privé et église) dans l'éducation progresse régulièrement, en particulier pour ce qui est de l'éducation des adultes.

Le gouvernement doit s'efforcer d'améliorer le niveau d'instruction des jeunes, en général, et de la minorité tsigane, en particulier. Par ailleurs, il doit faire en sorte que le système d'éducation des adultes soit davantage en phase avec les besoins en qualifications des structures économiques locales, en mettant en œuvre des programmes de FP spécifiques. Pour cela, il lui faut utiliser les ressources avec un plus grand souci d'efficacité et coordonner les programmes avec la politique et les objectifs à long terme du développement économique. La planification régionale est l'un des outils potentiels les plus aptes à créer un système de FP adapté aux besoins de l'économie. La création de neuf centres régionaux de valorisation et de formation de la main-d'œuvre, récemment placés sous la tutelle du ministère de l'Éducation, constitue l'une des mesures les plus importantes prises dans ce domaine à ce jour. En offrant un large éventail de programmes et en consacrant près de la moitié de leurs cours au commerce, à l'administration, à la finance, à la comptabilité et à l'informatique, ces centres répondent mieux aux besoins du marché du travail et proposent des formations aux chômeurs, y compris les jeunes et les chômeurs de longue durée, et/ou organisent des formations à la demande des entreprises locales¹⁰.

Politiques actives du marché du travail

La politique du marché du travail relève de la responsabilité du ministère de l'Économie, du ministère des Affaires sociales et de la Famille et du ministère de l'Éducation. Le ministère de l'Économie assume la responsabilité globale en matière de politique de l'emploi, et notamment de politique active et passive du marché du travail, de dialogue social, de législation du marché du travail, de service public de l'emploi (SPE) et de gestion du Fonds du marché du travail. Le ministère des Affaires Sociales et de la Famille a trois compétences spécifiquement liées à l'emploi : la parité hommes-femmes, la réinsertion des handicapés et les inspections de sécurité du travail. Le ministère de l'Éducation quant à lui s'occupe de la formation professionnelle et de l'enseignement, supervise le

développement de l'emploi à l'échelle régionale et les centres de formation, de même qu'il administre le fonds consacré à la formation professionnelle. Enfin, le SPE gère les allocations de chômage, l'appariement des offres et les demandes d'emploi et la sélection des candidats pour les programmes du marché du travail. Il comprend trois organismes qui opèrent à l'échelon local : les centres pour l'emploi des comtés (CEC) – il y en a 20 – qui mettent en œuvre et coordonnent toutes les initiatives ; le Centre national de recherche et de méthodologie du travail, et les centres régionaux de valorisation et de formation de la main-d'œuvre (au nombre de neuf).

Les programmes sont financés par le Fonds du marché du travail. En 1999, la Hongrie a consacré 0.4 pour cent de son PIB aux mesures actives du marché du travail. Ce pourcentage est inférieur à celui de la Suède (1.84 %), de l'Allemagne (1.3 %) et de la Finlande (1.22 %), mais supérieur à celui du Mexique (0.08 %), de la République tchèque (0.19 %) et du Japon (0.09 %) (OCDE, 2000e). En 2000, le budget de ces mesures a augmenté d'environ 20 pour cent, et la part des dépenses affectée au développement régional va croissant. Le Fonds du marché du travail (environ 100 milliards de HUF par an) comprend des fonds annexes, notamment le Fonds de solidarité, le Fonds pour l'emploi et le Fonds de réinsertion. Le Fonds pour l'emploi (environ 30 milliards de HUF) comporte trois volets principaux : les travaux publics, la formation et la création d'emplois (tableau 17). Il est presque entièrement décentralisé (à 80-90 %), les CEC assurant sa gestion selon un certain nombre de critères. Il a pour but d'aider les comtés en difficulté à rattraper leur retard et à atteindre leurs objectifs de développement régional.

Depuis quelques années, les programmes prennent davantage en compte la dimension régionale. Par exemple, le gouvernement a mis en place des incitations encourageant les employeurs à embaucher des travailleurs originaires de régions où le chômage est élevé¹¹. Ce programme finance les coûts de recrutement à hauteur de 500 000 HUF. Par ailleurs, en vertu de ce programme, les CEC remboursent les frais de transport des travailleurs qui sont au chômage depuis au moins six mois (ou trois mois pour les jeunes diplômés et les handicapés) et des employeurs (qui doivent légalement prendre à leur charge les frais de transport) pendant un an au maximum, sous la forme d'une subvention à l'installation¹². En 1999, 142.5 millions de HUF ont été engagés au profit de 6 700 personnes. Le Fonds du marché du travail rembourse également les employeurs qui mettent à la disposition de leurs employés un moyen de transport collectif dans les zones non desservies par les transports publics. En 1999, 3 600 personnes ont bénéficié de ce programme, qui a coûté 132.6 millions de HUF au Fonds du marché du travail. En outre, des ressources ont été affectées au titre de l'aide à la création d'emplois telles que les fonds associés aux dispositifs de développement régional ou les exonérations fiscales accordées aux investisseurs dans les régions à chômage élevé.

Tableau 17. **Dépenses consacrées aux programmes du marché du travail dans les régions défavorisées**

Millions de HUF

Régions	Dépenses totales consacrées aux mesures actives du marché du travail			
	1996	1997	1998	1999
Nord (Borsod, Heves, Nógrád)	3 697	4 798	5 426	6 179
Grande Plaine septentrionale (Hajdú, Szabolcs, Szolnok)	3 223	4 930	5 980	6 731
Grande Plaine méridionale (Bács, Békés, Csongrád)	2 130	2 922	3 297	3 920
Hongrie	15 082	22 834	26 163	28 450
Régions	Dépenses consacrées aux programmes de travaux publics			
	1996	1997	1998	1999
Nord (Borsod, Heves, Nógrád)	989	2 052	2 189	2 223
Grande Plaine septentrionale (Hajdú, Szabolcs, Szolnok)	862	1 677	2 089	2 366
Grande Plaine méridionale (Bács, Békés, Csongrád)	776	1 303	1 207	1 335
Hongrie	4 224	8 287	9 140	9 296
Régions	Dépenses affectées à l'aide à la création d'emplois			
	1996	1997	1998	1999
Nord (Borsod, Heves, Nógrád)	202	550	575	698
Grande Plaine septentrionale (Hajdú, Szabolcs, Szolnok)	55	384	408	830
Grande Plaine méridionale (Bács, Békés, Csongrád)	172	161	186	280
Hongrie	832	1 544	1 681	2 158

Source : Données du ministère de l'Économie.

Parmi les autres mesures régionales spécifiques figure l'obligation pour les employeurs de prendre en charge 85 à 90 pour cent des frais de transport, dans le but d'accroître la mobilité régionale de la main-d'œuvre. Cette mesure semble toutefois inappropriée car, pour l'employeur, embaucher un travailleur éloigné revient plus cher qu'embaucher un travailleur local. La subvention aux transports citée plus haut est une meilleure solution. Les migrations alternantes représentent en effet un important mécanisme d'ajustement géographique de l'offre de main-d'œuvre qu'il convient d'encourager au moyen d'incitations adaptées. La Hongrie se situe dans la moyenne de l'OCDE pour ce qui est des migrations définitives, mais elle affiche l'un des taux de migrations alternantes les plus bas¹³. Seuls 2.5 pour cent environ des salariés se déplacent et traversent les frontières régionales pour se rendre à leur travail. L'Espagne est le seul autre pays où cette proportion soit plus faible. Dans la zone de l'OCDE, les migrations alternantes se substituent de plus en plus aux migrations définitives en raison du développement des transports, des techniques de communication et de l'informatique.

Cependant, tant que le coût du transport demeurera élevé et la disponibilité et la fiabilité des transports publics médiocres, la mobilité de la main-d'œuvre ne progressera pas¹⁴.

Le Plan Szechenyi attache une grande importance au développement des capacités de création d'emplois des PME. L'entrepreneuriat et le travail indépendant sont encouragés par des programmes d'aide financière aux jeunes entreprises. Cette aide prend la forme du maintien du versement des prestations sociales, de l'octroi de crédits gratuits et de services de formation et de conseil. Par ailleurs, il est prévu d'offrir aux chômeurs qualifiés un poste dans des PME nouvellement créées. Ainsi, les chômeurs qui perçoivent une allocation de chômage et à qui le CEC n'a pas proposé d'emploi adapté auront droit à une aide à l'installation comme travailleurs indépendants. Ils pourront alors continuer à toucher des prestations de chômage ou se faire rembourser une partie de leurs coûts. Le nouveau Fonds de micro-crédit accordera des financements aux entrepreneurs qui ne disposent pas de ressources ni de garanties suffisantes pour obtenir un prêt auprès d'une banque commerciale. Le plafond de ces micro-crédits a été porté de 1.5 million à 3 millions de HUF. Un régime de prêts aux petites entreprises a également été instauré : les prêts se monteront à 7 millions de HUF et bénéficieront de bonifications d'intérêts financées par les subventions budgétaires aux PME. La Banque hongroise de développement finance les investissements des PME. En outre, les PME sont incitées à créer des emplois par le biais du Fonds pour l'emploi, qui aide les jeunes entreprises à recruter davantage de personnel.

Jusqu'à présent, les programmes actifs du marché du travail n'ont fait l'objet d'aucune évaluation exhaustive. Or, pour redéfinir les politiques au niveau territorial, il serait du plus grand intérêt d'évaluer l'impact de toutes ces mesures. Le gouvernement entend conduire des analyses d'impact dans 10 comtés différents. D'ores et déjà, on peut tirer quelques enseignements de l'expérience du CEC dans le comté de Borsod-Abaúj-Zemplén, dans le Nord (encadré 6). Le constat le plus frappant est que la grande majorité des chômeurs inscrits auprès de ce CEC sont placés temporairement sur le marché du travail des institutions publiques. La majeure partie des fonds affectés à l'aide aux chômeurs financent des emplois dans le service public (30 %) et plus de 40 pour cent des participants sont employés dans les services publics locaux. Les moyens manquent pour effectuer des placements dans d'autres secteurs, soit auprès des organisations de la société civile soit dans le secteur privé. Le CEC n'a pas été en mesure pour l'instant d'identifier et de mettre en œuvre des stratégies efficaces et durables en matière d'emploi. Les capacités de formation du CEC du comté de Borsod-Abaúj-Zemplén posent aussi question, même si certaines entreprises internationales dont le personnel a été formé par ce CEC se déclarent satisfaites des prestations. En tout état de cause, le CEC du comté de Borsod-Abaúj-Zemplén devrait s'efforcer à l'avenir de répondre aux besoins des entreprises étrangères installées ou souhaitant s'installer dans la région.

Encadré 6. **Le Centre pour l'emploi du comté de Borsod-Abaúj-Zemplén**

L'étude consacrée au CEC du comté de Borsod-Abaúj-Zemplén (BAZ) met en évidence un certain nombre de problèmes actuels et futurs. Le comté de BAZ est situé dans le Nord, l'une des trois régions ciblées. Il enregistre le taux de chômage déclaré le plus élevé du pays (17.2 % en mai 2000). Les taux de chômage déclarés au sein du comté sont très variés. Certaines zones (Encs, Edelény, Szikszó et Gónc) affichent un taux de chômage supérieur à 30 pour cent, en particulier Gónc, où le taux atteint 42.5 pour cent. L'écart entre le taux de chômage moyen de la Hongrie et celui du comté de BAZ va croissant. En décembre 1991, les chiffres étaient respectivement de 8.5 et 13.9 pour cent ; en décembre 1995, de 10.4 et 16.6 pour cent ; et en mai 2000, de 6.6 et 20.2 pour cent. Le chômage des jeunes décline depuis 1997, mais le comté reste celui qui compte le plus de chômeurs âgés de 17 à 20 ans (2 562 personnes, en mai 2000). En mai 2000, 60 pour cent des chômeurs déclarés – des hommes pour la plupart – étaient âgés de 26 à 45 ans et étaient considérés comme qualifiés ou semi-qualifiés (55 % du total), avec un faible potentiel en capital humain (56 % ont un diplôme d'études élémentaires ou d'une école de formation professionnelle). La plupart des chômeurs sont inscrits auprès du CEC depuis moins de 360 jours (64 % de l'ensemble des chômeurs inscrits).

Le comté de BAZ est dominé par les très petites entreprises : en décembre 1999, sur les 12 210 entreprises répertoriées dans le comté, 90 pour cent avaient moins de 10 employés. Parmi les mesures actives du marché du travail mises en œuvre par le CEC, les formations, l'emploi dans le service public et les subventions salariales absorbent 80 pour cent des ressources totales du Fonds décentralisé pour l'emploi. Même si sa part recule depuis trois ans, l'emploi dans le service public absorbe toujours 30 pour cent du total des fonds et concerne 44.5 pour cent des participants. Pour leur part, les investissements dans la création d'emplois, les subventions aux entrepreneurs et les subventions aux travailleurs indépendants ne concernent que 2.3 pour cent des participants et ne reçoivent que 6.5 pour cent des fonds.

L'exemple du comté de BAZ laisse supposer que les ajustements du marché du travail resteront soumis à des disparités régionales dans l'avenir proche. D'autres régions ont été en mesure d'améliorer la productivité de la main-d'œuvre et de faire baisser le chômage grâce à une adaptation plus rapide de leur structure économique et à l'afflux d'IDE. Dans le cas des entreprises hongroises et des entreprises publiques, l'accroissement de la productivité a été beaucoup plus modeste. La différence entre les créations et les suppressions d'emplois est particulièrement importante dans les régions ciblées telles que le Nord, qui sont à la traîne des régions dynamiques.

Le système dans son ensemble appelle quelques observations plus générales. Premièrement, les mesures actives du marché du travail sont presque exclusivement constituées de programmes de travaux publics gérés par les autorités

locales, ce qui limite sérieusement la possibilité d'obtenir un taux d'activité élevé et stable. L'exemple des pactes territoriaux pour l'emploi de l'UE, qui ne concernent pas uniquement les administrations publiques, mais également des organismes privés (à but lucratif ou non) devrait inciter les autorités régionales et locales à mettre en place des formes plus créatives d'aide aux jeunes demandeurs d'emploi (encadré 7). Deuxièmement, le système de financement des CEC, qui dépend de l'ampleur du chômage, est dissocié des résultats. Il conviendrait donc

Encadré 7. Les pactes territoriaux pour l'emploi

Faisant écho à une proposition du président de la Commission européenne présentée dans sa communication « Action pour l'emploi en Europe : Un pacte de confiance », les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union européenne ont proposé lors de leur sommet de juin 1996, à Florence, de mettre en place des « pactes territoriaux et locaux pour l'emploi » dans certaines régions et villes. Quelque 89 propositions ont été retenues par les autorités nationales en octobre 1996, puis adoptées par la Commission. Leur mise en œuvre, qui a commencé en 1997, bénéficie d'un soutien financier de l'UE pour une période initiale de trois ans.

Les pactes territoriaux s'inscrivent dans le cadre des partenariats soutenus par la Commission européenne afin d'expérimenter de nouvelles stratégies de création d'emplois. Ils associent différents partenaires aux échelons local et régional du secteur public et du secteur privé, qui travaillent à l'élaboration d'une stratégie intégrée de promotion de l'emploi. L'objectif de ces pactes est de créer de nouveaux emplois par le biais d'un développement local endogène. De nombreux pactes ont été mis en œuvre à la suite d'initiatives locales qui proposaient des solutions viables à des problèmes locaux courants.

En Irlande, par exemple, les jeunes gens non diplômés peuvent suivre une formation afin d'acquérir une expérience professionnelle adaptée aux besoins des entreprises régionales. Depuis 1988, 61 *Youthreach Centres* – organismes à but non lucratif pour la formation des jeunes – ont été créés. Ils ont formé jusqu'à 2 450 jeunes par an. Ces centres opèrent sur la base d'un partenariat entre des organismes de formation professionnelle, des agences de promotion des entreprises et d'autres acteurs du secteur économique. En agissant de manière concertée, ces partenaires contribuent à mettre en œuvre une approche cohérente de l'emploi des jeunes qui optimise les ressources et les efforts locaux.

La Commission européenne soutient des pactes pour l'emploi dans tous les États membres. Les 89 pactes existants concernent 36 millions de personnes, soit 10 pour cent de la population européenne. Dans les zones couvertes, le taux de chômage varie de 4 à 55 pour cent, la moyenne étant de 13.7 pour cent.

Source : Commission européenne, 1997c.

de créer des incitations qui encouragent l'adoption de programmes d'intervention plus anticipatifs. Les programmes des CEC doivent aller dans le sens des stratégies de développement régional et par comté, ce qui exige une coordination étroite avec les agences de développement régional et de comté. Les CEC doivent définir des orientations stratégiques pour leurs objectifs de développement et leur public cible, afin d'établir les priorités en matière de formation. Leurs capacités de formation doivent être transparentes et mises au service de la politique de développement régional afin de promouvoir la création d'entreprises et d'attirer les IDE et d'autres investissements.

La minorité tsigane : un cas particulier

Mesures générales

Les Tsiganes (« Roms ») constituent la minorité la plus importante de Hongrie et représentent un défi social majeur pour le pays. L'ensemble des données et des rapports sur la Hongrie identifient ce groupe comme étant le plus exposé à la pauvreté. Par le passé, la plupart des Tsiganes travaillaient dans l'industrie lourde ou dans les activités saisonnières agricoles et du bâtiment ; aussi sont-ils nombreux à avoir perdu leur emploi. Qu'il s'agisse d'éducation, d'emploi, d'infrastructures ou de santé, de nombreux indicateurs mettent en évidence l'exclusion sociale et économique des Tsiganes (encadré 8). Toutefois, comme la législation hongroise interdit que les chômeurs soient répertoriés selon des critères ethniques, il est difficile de se faire une idée générale du niveau d'intégration ou d'exclusion de la population tsigane. D'après plusieurs sources autorisées, la minorité tsigane représenterait 5 à 6 pour cent de la population totale et compterait 600 000 personnes¹⁵. Cependant, certaines sources minoritaires estiment le nombre de Tsiganes à 700 000-800 000, voire à près d'un million (Doncsev, 2000). Alors que la tendance démographique générale est au déclin et au vieillissement, la population tsigane devrait doubler d'ici 2025.

Les Tsiganes vivent dans 2 000 des 3 200 zones de peuplement hongroises, mais ils sont géographiquement concentrés : 120 000 vivent dans les trois comtés du Nord ; 60 000 dans la Grande Plaine ; 90 000 dans la région de Budapest ; 115 000 en Transdanubie méridionale ; 100 000 dans l'est du pays et seulement 15 000 dans l'ouest. Plus des deux tiers résident dans des villages. Cette forte concentration dans les régions les moins développées est exacerbée par une mobilité géographique très réduite.

Les gouvernements successifs ont pris diverses mesures pour tenter de résoudre ce problème (encadré 9). Le train de mesures à moyen terme adopté en 1999 (décision du gouvernement 1047/1999) constitue le premier programme global dans ce domaine. Il met l'accent sur l'enseignement public, la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et l'emploi, de manière à ne pas

Encadré 8. **Quelques exemples de disparités affectant les Tsiganes**

Éducation

Le profil des niveaux d'instruction atteints par les Tsiganes hongrois, se présente comme suit :

- aucune instruction : 9 % ;
- niveaux 1 à 7 du système scolaire : 33 % ;
- niveau 8 : 46 % ;
- secondaire technique : 11 % ; secondaire général : 2 % ; tertiaire : 0 %*.

Emploi

En 1993, 54.8 pour cent des non-Tsiganes avaient un emploi, contre 28.7 pour cent des Tsiganes. La même année, le taux de chômage était de 9 pour cent pour les non-Tsiganes et de 28.8 pour cent pour les Tsiganes.

La proportion de chômeurs de longue durée parmi les jeunes Tsiganes qui ont quitté le système éducatif est supérieure de plus de 40 pour cent à celle des jeunes non Tsiganes qui entrent sur le marché du travail. Les jeunes Tsiganes qui sortent d'une école technique ont plus de deux fois plus de chances de devenir chômeurs de longue durée. L'inactivité est de 42.5 pour cent chez les Tsiganes et de 36.2 pour cent chez les non-Tsiganes.

Logement et santé

Environ 14 pour cent des Tsiganes vivent dans un environnement isolé de type ghetto et disposent d'un accès très réduit aux installations et aux infrastructures de base. Dans les zones rurales, ils vivent souvent à la périphérie des villes ou des villages, tandis que dans les zones urbaines, ils sont relégués dans des quartiers surpeuplés mal ou non desservis par les services publics. On note, chez les Tsiganes, une incidence des maladies chroniques et une mortalité infantile plus élevées, une espérance de vie inférieure de 10 ans à la moyenne, mais aussi des taux de fécondité supérieurs.

* Chiffres tirés de Ringold (2000) : Annex, Table 8, p. 53. Source originale : Puporka et Zadori, (1999).

Source : Adapté de Doncsev, 2000 et données de l'OCDE.

limiter les interventions à l'aide sociale. Parallèlement, un Comité interministériel sur les affaires tsiganes a été créé pour assurer la coordination et la mise en œuvre du programme entre les différents ministères concernés. Ce comité est également chargé d'élaborer une stratégie à long terme qui définira les priorités sectorielles et générales. Cette stratégie à long terme, qui couvre une période

Encadré 9. Mesures gouvernementales ciblées sur la population tsigane

Décisions prises par les gouvernements depuis 1995

- Décision 1120/1995 : Création du Conseil de coordination pour les affaires tsiganes.
- Décision 1121/1995 : Établissement de la Fondation publique pour les Tsiganes.
- Décision 1125/1995 : Mesures de réduction des inégalités sociales dont sont victimes les Tsiganes.
- Décision 1093/1997 : Train de mesures à moyen terme visant à améliorer les conditions de vie des Tsiganes, avec la participation du gouvernement autonome national des Tsiganes.
- Décision 1107/1997 : Mesures visant à améliorer la situation de la minorité tsigane.
- Décision 1047/1999 : Train de mesures à moyen terme visant à améliorer les conditions de vie et la situation sociale des Tsiganes.
- Décision 1048/1999 : Création du Comité interministériel sur les affaires tsiganes.

Le train de mesures à moyen terme de 1999 et ses objectifs

Éducation : développer le contenu de l'enseignement primaire ; réduire les taux d'abandon chez les jeunes Tsiganes ; améliorer les possibilités d'obtenir un diplôme ; accroître la participation des enfants tsiganes dans le système éducatif préscolaire ; utiliser l'assurance de qualité du système éducatif pour promouvoir l'adoption de programmes éducatifs non discriminatoires à l'encontre des Tsiganes ; accorder des bourses aux jeunes étudiants tsiganes.

Culture : préserver les valeurs culturelles ; renforcer le rôle du Centre national culturel et d'information des Tsiganes ; soutenir la création de Foyers communautaires multifonctionnels pour la minorité tsigane ; soutenir la publication de journaux tsiganes.

Emploi : instaurer des programmes centralisés de formation à l'emploi pour les Tsiganes sans emploi ; aider les jeunes qui entrent sur le marché du travail ; renforcer les programmes de travaux publics.

Programmes agraires : étendre le programme foncier à vocation sociale au bénéfice des Tsiganes ; encourager davantage de familles tsiganes à se lancer dans la production et l'élevage à petite échelle.

Développement régional : faire en sorte que les conseils de développement des comtés et les centres pour l'emploi des comtés lancent des programmes visant à améliorer l'employabilité des Tsiganes ; multiplier les mesures en faveur de la création d'emplois et de l'amélioration des conditions de vie.

Encadré 9. **Mesures gouvernementales ciblées
sur la population tsigane** (suite)

Affaires sociales, santé et logement : supprimer les ghettos ou les environnements qui s'y apparentent ; favoriser la diffusion d'une culture de l'hygiène et de connaissances sanitaires parmi les Tsiganes ; mettre en place des programmes de logement expérimentaux à l'attention des Tsiganes.

Programmes contre la discrimination : renforcer la diffusion des textes législatifs condamnant les pratiques discriminatoires ; mener des études sur les matériels éducatifs diffusant la législation anti-discriminatoire ; accentuer les recherches sur les minorités et sur le discours des organisations tsiganes.

d'une vingtaine d'années, a pour mission de fixer le cadre général d'intervention et d'assurer la poursuite des mesures à court et à moyen terme¹⁶. Les mesures à moyen terme sont financées sur les budgets individuels des ministères. En 2000, leur budget s'élevait à 4.86 milliards de HUF, la majeure partie étant fournie par le ministère de l'Éducation et le ministère des Affaires sociales et de la Famille (tableau 18). Depuis 1999, PHARE fournit un appui financier à un programme conjoint du ministère des Affaires sociales et du ministère de l'Éducation qui a pour but d'aider les jeunes Tsiganes socialement désavantagés et d'autres groupes de jeunes gens défavorisés. En 2000, deux programmes supplémentaires ont bénéficié de l'aide de PHARE – un programme supplémentaire du ministère des Affaires sociales et le Programme d'intégration sociale des Tsiganes du Bureau des minorités nationales et ethniques.

Des initiatives privées méritent également d'être signalées. Certaines entreprises étrangères ont adopté des codes de conduite qui consistent à privilégier les partenaires locaux dont les pratiques d'embauche sont non discriminatoires. Un rapport de l'OSCE cite l'exemple de la société américaine *Levi-Strauss and Co.*, qui a adopté une politique d'action positive fondée sur le recrutement de Tsiganes à Kiskunhalás. Le protocole utilisé pour identifier les sous-traitants locaux stipule que les pratiques professionnelles des partenaires commerciaux doivent être conformes à la politique de la société (OSCE, 2000).

Parmi les autres actions gouvernementales spécifiques il faut mentionner les efforts de sensibilisation du public aux conditions de vie des Tsiganes. Comme l'indique un rapport gouvernemental récent sur la population tsigane, « la grande majorité de la société n'est pas consciente des problèmes auxquels les Tsiganes doivent faire face et ne tient pas particulièrement à voir leur situation s'améliorer ». Comme le montre la législation sur la protection et le soutien des

Tableau 18. **Soutien de l'État aux minorités**

Millions de HUF

	1997	1999
Gouvernements autonomes nationaux pour les minorités	303	506
<i>dont</i> : les Tsiganes	96	138
Gouvernements autonomes locaux pour les minorités	300	730
Organisations civiles des minorités	70	88
Fondation publique pour les minorités nationales et ethniques en Hongrie	395	530
Fondation publique pour les Tsiganes hongrois	170	280
Budget de la coordination et des interventions à l'attention des minorités	50	44
Ministère de l'Éducation, activités liées aux minorités	275	250
Fondation Gandhi	325	210
Théâtres de minorités	62	74
Ministère du Patrimoine culturel national, soutien aux activités culturelles des minorités	–	100

Source : Official Hungarian Gazette.

minorités nationales et ethniques vivant en Hongrie, les décisions politiques commencent maintenant à évoluer favorablement. Cependant, la volonté politique ne suffira pas si une grande partie de la population continue à ne pas accepter cette minorité ethnique. Malgré l'existence d'une protection juridique et de la garantie constitutionnelle d'égalité de traitement, on note des pratiques discriminatoires systématiques, notamment dans l'éducation et sur le marché du travail¹⁷. En plus du soutien politique et financier qui peut être apporté aux institutions ou organisations tsiganes dans le but d'améliorer les conditions de vie et l'intégration de cette minorité, il y a lieu d'encourager d'autres initiatives associant Tsiganes et non-Tsiganes. L'incidence du train de mesures à moyen terme de 1999 sera décisive. Il est nécessaire que cette initiative soit poursuivie avec persévérance et engagement financier.

Autonomie gouvernementale

Un moyen de renforcer la participation des Tsiganes dans le processus d'intégration sociale consiste à améliorer leur rôle dans les affaires publiques. La Loi hongroise de 1993 sur les droits des minorités nationales et ethniques, qui donne aux minorités le droit de créer des institutions ethniques de gouvernement autonome, a marqué une étape politique décisive. Les gouvernements autonomes des minorités sont de nouvelles entités juridiques qui opèrent en partenariat avec les autorités publiques compétentes. En juin 2000, il existait 753 institutions tsiganes de gouvernement autonome, établies à l'échelon des comtés¹⁸. On estime que 3 000 Tsiganes sont actuellement associés aux affaires publiques à l'échelon local. Une majorité écrasante de gouvernements autonomes locaux ont

été établis par la voie d'élections directes (Kovats, 1998). Les Tsiganes peuvent donner leur avis sur les projets de réglementation qui les concernent, y compris les décrets des gouvernements autonomes à l'échelon municipal et des comtés, par le biais de leur instance nationale, le gouvernement autonome tsigane. Les gouvernements autonomes nationaux ont des antennes régionales dans 19 comtés.

La Loi sur les minorités, qui cherche à renforcer le contrôle exercé par les minorités sur les affaires culturelles et l'éducation, régit les activités des gouvernements autonomes. Ces derniers peuvent organiser des activités culturelles, demander des informations auprès des organes officiels, établir et gérer des établissements éducatifs et des entreprises, émettre des avis et, dans certains cas bien précis, s'opposer à certaines décisions de l'autorité locale. Un récent rapport d'évaluation des gouvernements autonomes des minorités indique que « *l'autonomie gouvernementale favorise l'intégration des Tsiganes, avec pour corollaires l'amélioration de la communication entre les habitants tsiganes et non tsiganes d'un même peuplement, l'établissement de liens de coopération et l'accélération de l'embourgeoisement des Tsiganes* » (Doncsev, 2000). Des progrès impressionnants ont été accomplis dans certaines zones de peuplement depuis qu'un gouvernement autonome y a été instauré : les chances de réussite dans le système éducatif ont augmenté à la faveur de programmes innovants et, dans certains cas, des liens ont été établis avec la population non tsigane, encourageant la compréhension et le respect mutuels.

Le soutien financier provient de plusieurs sources (tableau 18). Les gouvernements autonomes nationaux reçoivent un financement centralisé du ministère de la Justice, tandis que les subventions aux gouvernements autonomes locaux sont prélevés sur le budget du ministère de l'Intérieur. En 2000, les gouvernements autonomes nationaux ont reçu 546 millions de HUF et les gouvernements autonomes locaux, 803 millions de HUF (contre 306 millions et 300 millions de HUF, respectivement, en 1997). Ces contributions sont destinées à l'ensemble des gouvernements autonomes des minorités, y compris les Tsiganes. Sur les 546 millions de HUF affectés aux gouvernements autonomes nationaux, il faut néanmoins remarquer que seulement 148.9 millions sont destinés au gouvernement autonome tsigane, alors que les Tsiganes représentent environ 60 pour cent de la population totale des minorités. Dans le cadre du financement normatif, l'État verse des fonds supplémentaires aux zones de peuplement qui exploitent des établissements appliquant des programmes d'éducation et d'instruction ciblés sur les minorités¹⁹. Les fondations publiques fournissent d'autres aides financières²⁰.

Bien que les gouvernements autonomes des minorités aient bénéficié d'un soutien plus important de l'État ces dernières années, celui-ci ne permet pas de couvrir les dépenses ni de gérer les programmes. Les fonds reçus du gouvernement transitent par les administrations locales, mais constituent un poste budgétaire distinct. Pour leur part, les autorités locales peuvent fournir une aide

financière supplémentaire en fonction de leurs ressources. Dans ce contexte, la coopération entre les deux échelons est essentielle. Les pratiques discriminatoires des administrations locales à l'encontre des gouvernements autonomes tsiganes sont nombreuses. Elles peuvent consister, par exemple, à accorder davantage de fonds aux gouvernements autonomes des minorités non tsiganes. Il n'existe pas par ailleurs de mécanisme juridique qui permette de résoudre les différends avec les autorités locales. La Loi sur les minorités n'oblige aucunement les autorités locales à octroyer une aide budgétaire aux gouvernements autonomes locaux des minorités. En outre, les garanties financières de ces institutions sont limitées par l'absence de mécanisme assurant l'égalité de traitement dans le pays. Or, le lieu d'implantation des gouvernements autonomes semble jouer un rôle important dans la mesure où les villes reçoivent davantage d'aides que les villages (de plusieurs dizaines de millions de HUF, pour certains quartiers de Budapest, à aucune aide pour les petits villages ruraux). Cela est d'autant plus problématique que la plupart des gouvernements autonomes tsiganes sont situés dans des zones de peuplement pauvres éprouvant déjà des difficultés financières. De plus, contrairement aux gouvernements autonomes non tsiganes, les gouvernements autonomes tsiganes ne reçoivent aucune aide supplémentaire d'une mère patrie.

Les compétences et les pouvoirs des gouvernements autonomes des minorités sont enfin trop étroits et mal définis. En fait, les gouvernements autonomes ne sont pas habilités à gouverner au sens traditionnel du terme. Leurs pouvoirs législatifs sont étendus, mais difficiles à appliquer. Ainsi, ils n'ont pas les moyens d'obliger les autorités locales à prendre en compte leur point de vue, même lorsque celles-ci sont légalement tenues de le faire. Il est donc nécessaire de réexaminer la Loi sur les minorités afin de conférer aux gouvernements autonomes une plus grande influence sur les politiques des administrations locales. En outre, en se concentrant sur la culture et l'éducation, la loi n'aborde pas les problèmes fondamentaux que sont la pauvreté, le chômage et l'exclusion. Une proposition d'amendement de la Loi sur les minorités est à l'étude²¹. Le gouvernement envisage également de faire passer un amendement garantissant la représentation des minorités au Parlement.

Conclusion et recommandations

La Hongrie a réussi sa transition économique, comme l'atteste le relèvement du revenu des ménages, de la consommation privée et de la qualité de vie. Fort d'une longue tradition dans le domaine des politiques de l'éducation, le pays affiche un niveau d'instruction élevé comparé aux autres économies en transition et à la moyenne de l'OCDE. Ceci est important dans la mesure où les IDE, principaux vecteurs de la croissance économique, privilégient non plus les secteurs à main-d'œuvre peu qualifiée, mais plutôt ceux qui utilisent une main-d'œuvre hautement qualifiée, du fait de l'émergence de l'économie du savoir. Ces bons

résultats ne suffisent cependant pas à masquer la médiocrité de nombreux indicateurs sociaux, l'aggravation des disparités sociales ou la concentration géographique des problèmes sociaux. Plusieurs domaines nécessitent des améliorations et des efforts particuliers.

La pauvreté est particulièrement préoccupante. Sachant que le chômage est la principale cause de pauvreté en Hongrie et que le niveau d'instruction des chômeurs est faible, les politiques actives du marché du travail ont un rôle essentiel à jouer. Étant donné les fortes disparités entre les taux de chômage des différentes régions et les efforts de réforme structurelle du marché du travail actuellement menés à l'échelon national, il faut compléter les politiques nationales par des mesures territoriales qui tiennent compte des inégalités régionales. Si cette dimension semble avoir été prise en compte dans une certaine mesure par les programmes de PAMT, de nouvelles initiatives sont nécessaires pour améliorer le système.

La vulnérabilité extrême de la population tsigane mérite une attention particulière. D'après les estimations, relever le taux d'emploi des Tsiganes au niveau de celui du reste de la population hongroise majorerait la croissance annuelle du PIB de 0.2 pour cent en moyenne au cours des 50 prochaines années. De même, l'amélioration de l'employabilité des Tsiganes permettrait d'alléger les dépenses sociales qui sont, aujourd'hui, la principale source de revenus de cette catégorie de population. Les gouvernements successifs ont déjà pris des mesures spécifiques pour favoriser l'intégration de la minorité tsigane, en particulier en permettant la création de gouvernements autonomes pour les minorités. Toutefois, compte tenu de l'ampleur du problème, il est crucial d'améliorer leur statut.

La définition des rôles respectifs des différents pourvoyeurs de services sociaux et des partenariats entre eux mérite une plus grande attention. Au cours des dernières années, le rôle de l'action publique et les ressources mises à son service ont considérablement évolué en Hongrie, notamment dans le domaine de la politique sociale : d'une tradition de centralisation, on est passé à une situation où plusieurs acteurs intervenant à différents niveaux de gouvernement participent, au moins formellement, à l'élaboration des politiques et aux actions de soutien. Pour garantir efficacement leur viabilité financière, leur rentabilité et l'instauration de coopérations horizontales et verticales, il importe de mettre en place un mécanisme de suivi qui assure une évaluation permanente et permette de définir les normes et les rôles d'une manière interactive, en faisant intervenir les autorités centrales et locales.

On peut formuler un certain nombre de recommandations plus spécifiques :

- Compte tenu de la concentration locale des problèmes sociaux dans certaines régions, il est nécessaire d'adopter une stratégie territoriale plus marquée. Les programmes ciblés sur les régions en crise – celles qui sont durement touchées par la restructuration économique et le chômage et

dont les infrastructures sociales sont insuffisantes, ont conduit à des résultats très mitigés en matière de réduction du chômage et de la pauvreté. Des observatoires sociaux pourraient être créés à l'échelon des régions ou des comtés afin de parfaire la compréhension, l'évaluation et la surveillance des situations locales.

- La lutte contre la pauvreté doit être une priorité. Il est essentiel que les couches les plus vulnérables de la population aient accès à des prestations sociales minimales. Plus précisément, dans les régions qui cumulent les problèmes, il conviendrait d'élargir l'accès aux prestations familiales et aux gardes d'enfant existantes.
- Améliorer la santé publique et enrayer les tendances démographiques négatives nécessite d'approfondir la réforme du régime de santé. L'allocation des ressources financières entre les différentes régions devrait davantage se fonder sur les besoins. Il est important d'accroître les responsabilités des administrations locales en matière d'éducation sanitaire, de créer des incitations d'ordre financier afin de favoriser une gestion plus efficiente des équipements et d'améliorer la transparence des procédures d'investissement. Les missions des différents échelons administratifs dans le régime de santé doivent être clarifiées et le rôle potentiel des régions doit être évalué afin d'éviter les doubles emplois et les capacités excédentaires.
- Les régions affichant des indicateurs sociaux inférieurs à la moyenne sont souvent celles qui manquent de services et d'infrastructures de base. A cet égard, il est crucial de renforcer les capacités d'intervention financière des autorités locales dans les zones de peuplement qui souffrent de carences sévères dans les services de base. De même, il faut construire de nouveaux foyers d'hébergement protégés dans les zones les plus défavorisées. L'expérience du réseau d'administration des villages et l'actuel programme foncier à vocation sociale doivent être encouragés.
- En matière de politique de l'éducation, des mesures ont récemment été adoptées – notamment le contrôle de l'évaluation de la qualité, le développement de l'enseignement secondaire et la modernisation du contenu de la formation professionnelle – et les efforts doivent se poursuivre dans ce sens. Une décentralisation excessive de l'enseignement, désormais pris en charge par des autorités locales largement autonomes, a entraîné une fragmentation des infrastructures matérielles et des cursus. Conformément à la Loi sur l'enseignement de 1993, amendée en 1999, un « cursus-cadre » sera introduit à partir de septembre 2001. Le gouvernement doit introduire un système de surveillance et d'incitations qui permette de contrôler et de renforcer l'enseignement primaire et secondaire à l'échelle locale. Il serait

bon d'encourager la viabilité financière et de coordonner les politiques d'éducation et de transport dans les régions reculées dépourvues d'établissements scolaires, ainsi que d'accroître le soutien financier à l'entretien des écoles dans les régions éloignées.

- Améliorer les politiques de l'emploi suppose de procéder à une évaluation exhaustive des programmes de PAMT et de déterminer dans quelle mesure le nouveau partage des responsabilités entre les ministères est une source de problèmes de coordination, de lourdeurs administratives et d'inefficience. Les politiques actives du marché du travail doivent être adaptées aux besoins spécifiques des chômeurs locaux et de l'économie locale. Aussi, les activités des CEC devraient être coordonnées avec celles des nouvelles agences de développement régional. Les CEC doivent également s'efforcer de placer davantage de demandeurs d'emploi dans le secteur privé. Enfin, pour améliorer la flexibilité et la mobilité de la main-d'œuvre, il importe de coordonner les politiques du transport et du marché du travail à l'échelle locale.
- Afin de faciliter l'intégration des Tsiganes, les autorités publiques doivent trouver un financement adéquat pour les mesures gouvernementales à moyen terme et faire en sorte qu'elles soient correctement appliquées. Elles doivent prendre des dispositions supplémentaires pour combattre toutes les formes de discrimination et garantir aux Tsiganes une véritable égalité des chances dans le secteur de l'éducation et sur le marché du travail. Des mécanismes consultatifs doivent aussi être créés pour promouvoir la participation des Tsiganes dans toutes les initiatives majeures des pouvoirs publics, ainsi qu'une participation significative à tous les échelons de l'administration. Il est essentiel d'encourager la représentation des minorités au Parlement et la création d'un parti politique tsigane. Il serait intéressant par ailleurs de déterminer dans quelle mesure les gouvernements autonomes des minorités peuvent contribuer à l'amélioration de la situation sociale de ces dernières. Ces institutions ne pourront être efficaces que si leurs capacités financières sont garanties par des mécanismes appropriés. Enfin, le gouvernement doit soutenir l'amendement à la Loi sur les gouvernements autonomes des minorités afin que leurs pouvoirs juridiques soient mieux exercés.

Notes

1. D'après une « Enquête sur l'utilisation du temps » menée entre septembre 1999 et 2000, la population adulte hongroise consacre en moyenne entre 10 et 13 heures par jour au sommeil, aux repas et à d'autres activités. Néanmoins, des disparités se font jour entre les zones urbaines et rurales. Les villageois consacrent davantage de temps aux activités rémunératrices, tandis que les citadins passent beaucoup plus de temps dans les transports. La lecture et la pratique sportive sont des loisirs surtout urbains. La télévision occupe entre 56 et 59% du temps de loisir (voir OCHS, 2000a).
2. Nombre de décès pour 100 000 habitants.
3. Derrière la Lituanie, le Bélarus, la Russie, la Lettonie, le Kazakhstan et l'Estonie.
4. En 1997, le nombre de personnes tuées dans un accident de la route était de 14 pour 100 000. Dans la zone de l'OCDE, six pays enregistraient un taux plus élevé et cinq, un taux identique. Voir OCDE, 1999d.
5. La politique d'encouragement au départ anticipé à la retraite est une des pièces d'un jeu complexe, qui apporte une explication partielle au fait que 1 million de personnes ont quitté le marché du travail entre 1990 et 1996. Sachant que le nombre de salariés a diminué de 1.5 million et que le nombre de chômeurs a augmenté pour s'établir à environ 500 000, il semblerait qu'environ 1 million de personnes aient quitté le marché du travail. « L'effet de découragement » qui semble être à l'origine de cette forte diminution du taux d'activité s'explique par la politique d'encouragement au départ en retraite anticipé mise en œuvre durant les premières années de la transition, ainsi que par d'autres formes de soutien au revenu et par la nature du système de retraite. Avant la réforme du système de retraite de 1996, l'âge obligatoire de départ à la retraite était de 55 ans, pour les femmes, et de 60 ans, pour les hommes. Le FMI estime que le nombre de retraités en âge de travailler a augmenté d'environ 0.3 million entre 1990 et 1996. Le gouvernement hongrois tente actuellement d'inverser cette tendance en se montrant plus sélectif et en éliminant progressivement la possibilité de quitter le marché du travail de manière anticipée, en supprimant certains programmes de départ à la retraite anticipé financés par le Fonds du marché du travail. En marge de ces dispositions, l'âge légal de départ à la retraite, qui était bas, a progressivement augmenté depuis 1996. En vertu de la Loi sur les retraites de 1996, l'âge légal de départ à la retraite sera porté à 62 ans, en 2001, pour les hommes et, en 2009, pour les femmes. Cependant, l'OCDE estime qu'environ 80 000 personnes en âge de travailler sont toujours exclues de la population active et qu'elles ont peu de chances de la réintégrer. Voir OCDE, 1999b.
6. La Hongrie est l'un des premiers PECO à s'être doté d'un régime de retraite à plusieurs piliers. Le premier pilier est un dispositif de sécurité sociale fondé sur un modèle par répartition traditionnel qui a été sensiblement modifié pendant la transition, notamment par le recul progressif de l'âge de la retraite et l'introduction d'une double indexation sur les salaires et les prix. Ce dispositif est la composante publique du système de retraite. Le

deuxième pilier est un régime par capitalisation privé à cotisations définies. Obligatoire pour les personnes entrées sur le marché du travail après juin 1998, il repose sur des fonds de placement collectifs à but non lucratif qui versent à leurs membres une assurance-retraite sous la forme de rentes viagères, et il est conditionné à l'emploi. Ce dispositif compte environ 2.1 millions de membres. Enfin, le troisième pilier repose sur des fonds de pension où la participation est facultative et compte environ 1.3 million de membres (ce qui est 10 fois supérieur au nombre de membres enregistré en 1995). Pour une description complète de la réforme, voir OCDE, 1999*b* et 2000*c*.

7. Les principaux aspects de cette réforme sont : l'autorisation donnée aux comités d'entreprise de négocier certains accords salariaux au niveau de l'établissement ; une tendance au relèvement du salaire minimum, malgré la vive opposition des représentants du patronat hongrois ; une diminution de la durée maximale de perception des allocations d'assurance-chômage de 12 à 9 mois ; une légère réduction des incitations au départ anticipé à la retraite ; une baisse des cotisations de sécurité sociale des employeurs de 7 pour cent ; plusieurs programmes expérimentaux visant à introduire des formes d'emploi plus souples ; un ensemble de mesures actives pour l'emploi encore non évaluées, et le partage des responsabilités politiques au regard de l'emploi entre le ministère de l'économie, le ministère des affaires sociales et de la famille et le ministère de l'éducation. Pour une évaluation complète de cette réforme, voir OCDE, 2000*c*.
8. Les subventions normatives de l'État central varient d'année en année en fonction de la situation budgétaire. Depuis 1996, les subventions de l'État ne peuvent pas être inférieures à 80 pour cent des dépenses réelles dédiées à l'enseignement par les autorités locales deux ans plus tôt. Les autorités locales consacrent environ 30 pour cent de leur budget annuel à l'éducation, ce qui est nettement supérieur au montant des subventions de l'État.
9. Un nouveau modèle d'assurance de qualité adapté à la situation d'autonomie locale et institutionnelle est en cours d'élaboration, mais il faudra résoudre de nombreux problèmes avant que le système puisse fonctionner correctement. En vertu de la Loi sur l'enseignement public, les différents niveaux administratifs ont différentes responsabilités en matière d'évaluation. Or, la fragmentation des responsabilités et l'insuffisance des outils et des capacités entravent l'évaluation. Aucune institution ne procède à des examens régionaux.
10. Les centres régionaux de valorisation et de formation de la main-d'œuvre sont désormais placés sous la responsabilité du ministère de l'éducation.
11. Décret 39/1998 (III. 4).
12. Décret 78/1993 (V. 12).
13. Comme l'indiquent les chiffres relatifs aux migrations définitives, la Hongrie se situe dans la moyenne de l'OCDE : 1.47 pour cent de la population hongroise a déménagé en 1995, ce qui est supérieur aux taux de la Belgique (1.27 %), de l'Allemagne (1.24 %), de l'Espagne (0.6 %) et de la République tchèque (0.55 %). S'agissant de la répartition par tranche d'âge, les migrations internes des 15-24 ans représentent presque la même proportion qu'au Canada, mais dépassent les niveaux enregistrés en France et en République tchèque. Pour les 25 ans et plus, les migrations sont au même niveau qu'en France et légèrement plus faibles qu'au Royaume-Uni. Voir OCDE, 2000*e*.
14. D'autres PAMT, qui ne visent pas spécifiquement les régions ciblées, peuvent également contribuer au développement régional. Par exemple, les subventions salariales (entre 50 et 100%) accordées au titre de l'embauche de chômeurs de longue durée, et notamment de jeunes qui sont sans emploi depuis qu'ils ont quitté l'école, ainsi que de handicapés, peuvent encourager la flexibilité et la mobilité de la main-d'œuvre.

15. Institut démographique de l'Office central de statistique de Hongrie.
16. Les travaux sont menés par le Bureau des minorités nationales et ethniques, avec le soutien technique du Conseil de l'Europe.
17. Le Commissaire parlementaire aux minorités nationales et ethniques exerce la fonction de médiateur pour toutes les minorités vivant en Hongrie. A ce titre, il examine les plaintes des Tsiganes alléguant avoir été victimes d'injustices. Dans le système éducatif, les étudiants tsiganes souffrent de discrimination, à cause de la ségrégation et de méthodes d'enseignement inappropriées. Le Code du travail interdit la discrimination dans les conditions de travail. Une réglementation adoptée en 1997 impose de lourdes sanctions aux employeurs dont on a pu établir qu'ils exerçaient une discrimination à l'encontre d'un employé. Toutefois, une action ne peut être menée que sur la base d'un contentieux juridique concernant un emploi déjà existant. En outre, comme les dispositions réglementaires sont insuffisantes, les Tsiganes n'ont à leur disposition aucune directive administrative publique pour dénoncer la publication d'offres d'emploi enfreignant la Constitution. Il n'existe par ailleurs aucune sanction administrative légale contre de telles actions.
18. Il existe 1 369 gouvernements autonomes de minorités. Leur répartition géographique à l'échelle des comtés est la suivante : quartiers de Budapest (23), Bács-Kiskun (25), Baranya (63), Békés (19), Borsod-Abaúj-Zemplén (122), Csongrád (7), Fejér (16), Győr-Moson-Sopron (14), Hajdú-Bihar (34), Heves (55), Jász-Nagykun-Szolnok (33), Komárom-Esztergom (8), Nógrád (40), Pest (45), Somogy (54), Szabolcs-Szatmár-Bereg (87), Tolna (27), Vas (13), Veszprém (21) et Zala (32).
19. La Loi de finances pour 1999 allouait un total de 4.6 milliards de HUF à l'instruction préscolaire, à l'enseignement scolaire et aux foyers accueillant des élèves et des étudiants appartenant aux minorités nationales et ethniques.
20. Les fondations publiques suivantes sont des piliers importants du système de soutien financier aux minorités : la Fondation publique pour les minorités nationales et ethniques en Hongrie, la Fondation publique pour les tsiganes en Hongrie et la Fondation publique Gandhi.
21. Les principaux points de la Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques pour lesquels un approfondissement est envisagé sont : *i*) l'incorporation des dispositions relatives aux gouvernements autonomes des minorités déjà incluses dans la loi sur les collectivités locales ; *ii*) l'introduction d'un système d'inscription partielle (une déclaration sur les minorités sera exigée de tous les candidats aux élections) ; *iii*) l'institution de gouvernements autonomes de minorités à l'échelle des comtés ; et *iv*) l'obtention des conditions et des garanties financières nécessaires pour acquérir et gérer des institutions culturelles et éducatives, l'objectif étant de parvenir à l'autonomie culturelle.

Réforme institutionnelle, politique régionale et décentralisation fiscale

Depuis 10 ans, la gouvernance territoriale a été radicalement transformée en Hongrie. Les structures centralisées de la période socialiste ont été remplacées par un système de partage des pouvoirs et des ressources entre le gouvernement et les administrations infranationales. Les collectivités locales – comtés et communes – ont diverses responsabilités et disposent de ressources pour orienter et favoriser le développement local. Toutefois, depuis le début de la transition, en 1990, l'évolution des institutions est quelque peu chaotique et complexe. La réforme des collectivités locales appliquée en 1990 a débouché sur un grand nombre de petites communes éparses ayant peu de pouvoir fiscal. La plupart des pouvoirs autrefois attribués aux comtés, qui étaient traditionnellement l'échelon intermédiaire, sont maintenant délégués aux communes : celles-ci ont rapidement été surchargées par leurs nouvelles responsabilités et ont dû recourir à l'appui du gouvernement, d'où une importante dépendance verticale.

La Loi de 1996 sur le développement régional et l'aménagement du territoire et l'amendement de 1999 ont établi un système de développement régional caractérisé par la création d'un nouvel échelon. Les nouvelles macro-régions sont censées appliquer la politique régionale et accomplir ou coordonner les tâches qui dépassent l'échelon régional. Cette innovation a été inspirée, en grande partie, par l'Union européenne qui estime qu'une structure territoriale adéquate est indispensable à l'utilisation de ses divers fonds (pré-adhésion, fonds structurels). La macro-région est considérée comme un partenaire du gouvernement pour la mise en œuvre des politiques régionales ; certains y voient l'ébauche d'une instance territoriale complète, intermédiaire entre l'échelon central et l'échelon communal. Cependant, comme les institutions chargées du développement régional existaient parallèlement au cadre antérieur, le nouveau système a semé une certaine confusion. La répartition des fonctions entre les nouveaux organismes de développement régional et les administrations publiques préexistantes manque de clarté et les différends sur l'exécution des projets sont très courants. Le renforcement des institutions est une condition *sine qua non* à la décentralisation de

l'État hongrois. Il est essentiel de rationaliser les structures organisationnelles et administratives, de réduire le nombre d'acteurs et de renforcer les institutions restantes. En outre, il faut trouver un juste équilibre entre les critères de l'UE et les priorités nationales pour bien adapter les stratégies régionales.

Comme les réformes institutionnelles, la décentralisation fiscale a fait de grands progrès, mais elle reste un projet inachevé. Les collectivités locales ont des responsabilités plus importantes que dans les autres pays de l'OCDE, mais ne disposent pas de recettes fiscales suffisantes pour y faire face. La Hongrie est un des pays Membres de l'OCDE les moins décentralisés sur le plan fiscal : le déficit fiscal des collectivités locales est énorme, même par comparaison avec d'autres pays d'Europe centrale. Ce déficit est compensé, dans une large mesure, par un système élaboré de subventions et de transferts. Cependant, ce système n'incite guère les collectivités locales à améliorer la qualité et l'efficacité des services publics. Les collectivités locales ont un pouvoir fiscal limité, ce qui compromet leur responsabilité financière et leur rigueur, et crée une certaine culture de dépendance. Le système fiscal actuel, loin de renforcer la cohérence entre les décisions nationales et les décisions locales, la compromet. Les réformes fiscales fédérales devront améliorer l'équilibre entre les finances publiques nationales et infranationales. Il faudra pour cela renforcer les pouvoirs locaux d'imposition et les relations financières entre les divers échelons, avec des objectifs bien définis et des mécanismes efficaces.

Cadre de la gouvernance territoriale hongroise

Antécédents juridiques

Le cadre juridique de la décentralisation a été radicalement modifié au début des années 1990. La Loi sur les collectivités locales a été une des premières à être adoptées par le nouveau Parlement, en 1990. Elle a donné un fondement juridique au transfert de responsabilités et de ressources de l'État et des comtés aux nouveaux conseils municipaux élus. La Loi sur les impôts locaux a mis en place le cadre financier des communes. Ces deux lois s'inspirent fondamentalement de la Charte européenne de l'autonomie locale, dont la signature et la ratification ont été considérées comme une étape importante dans le processus d'adhésion au Conseil de l'Europe.

Du point de vue financier, la Loi sur les collectivités locales et la Loi sur les impôts locaux ont mis en place un système de gouvernement à deux échelons : l'État et les communes. Les comtés, auxquels certaines fonctions du gouvernement étaient déléguées pendant l'époque communiste, ont été pratiquement privés de leurs ressources financières propres et n'ont plus aujourd'hui aucun pouvoir fiscal. C'est ainsi que, depuis 1990, un gouvernement national fort

coexiste avec un système de collectivités locales éparpillées comprenant plus de 3 200 communes indépendantes, dont plus de la moitié ont moins de 1 000 habitants.

Responsabilités

La Loi sur les collectivités locales prévoit un certain nombre de fonctions obligatoires pour les communes. Comme la Constitution interdit d'obliger les collectivités locales à accomplir des tâches sans leur donner les moyens financiers nécessaires, le Parlement doit prendre les dispositions financières voulues. Les communes ont, par ailleurs, toute latitude d'entreprendre des activités qui ne sont pas interdites par la Loi. En dehors de leurs fonctions obligatoires, les collectivités locales décident librement de la nature, de l'ampleur et des modalités de leurs activités.

Les collectivités locales peuvent fusionner avec d'autres organismes représentatifs locaux ou se regrouper en communautés. La Loi sur les communautés intercommunales a mis en place les incitations à la collaboration intercommunales ; toutefois, il n'est pas possible d'obliger celles-ci à coopérer ou à fusionner. Les collectivités locales ont le droit de sous-traiter les services publics. Il en est résulté la privatisation de services publics locaux et la sous-traitance de plusieurs services tels que l'approvisionnement en eau, les égouts, le drainage, le traitement des eaux usées et l'élimination des déchets. La Hongrie a réussi à appliquer rapidement les règles de l'UE sur les marchés publics. Le cadre mis en place devrait permettre aux collectivités locales de respecter les règles européennes de la concurrence. Des organismes non publics tendent à jouer un rôle croissant dans l'éducation, les services sociaux et les soins de santé.

Les collectivités locales se composent des communes et des comtés, qui ont tous deux des compétences en matière d'autonomie locale. La Loi sur les collectivités locales énumère leurs responsabilités respectives. Les communes ont le droit de prendre à leur compte des responsabilités supplémentaires incombant aux comtés et de les leur rétrocéder, si elles manquent de ressources. Les fonctions des comtés sont en majeure partie financées par le gouvernement.

Ressources

En vertu de la Loi sur les collectivités locales, les administrations locales ont le droit d'avoir des ressources et des actifs propres. Dans l'esprit de la transition démocratique, les règles applicables à la propriété privée ont été étendues aux collectivités locales. La Loi sur les collectivités locales détermine leurs différentes sources de revenu. Les collectivités locales ont le droit de déterminer l'assiette et le taux des impôts locaux conformément au cadre établi par la Loi sur les impôts locaux.

- *Impôts locaux.* Le principal impôt local est la taxe professionnelle, qui est en fait un impôt sur le chiffre d'affaires des entreprises et qui représente environ 80 pour cent des recettes fiscales locales. De tous les ex-pays socialistes, la Hongrie est jusqu'à présent le seul à l'avoir introduite. Les communes perçoivent aussi un impôt foncier qui dépend de la taille des terrains ou des bâtiments et, dans certains cas, de la valeur des biens immobiliers. Il existe, en outre, certaines taxes mineures, comme la taxe de séjour. La Loi sur les impôts locaux fixe généralement le taux maximum, mais non le taux minimum. Les autorités locales ont donc le droit, mais non l'obligation, de percevoir certains impôts, d'où une certaine concurrence entre les collectivités. En fait, seulement la moitié des 3 200 communes perçoivent une taxe professionnelle et un tiers, un impôt foncier. Les collectivités locales déterminent librement le tarif des services communaux.
- *Impôts partagés.* Le principal impôt partagé est l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), introduit en 1990 et géré alors entièrement au niveau local. La part de l'IRPP revenant aux communes a été réduite à 50 pour cent en 1991, à 30 pour cent en 1993, pour remonter à 40 pour cent en 1999. Toutefois, le pourcentage des recettes qui reste sur le lieu d'origine n'est que de 15 pour cent, les 25 pour cent restants étant redistribués entre les communes selon plusieurs formules de péréquation horizontale assimilables à un système de subventions. La Loi de finance, adoptée à la majorité simple du Parlement, définit le partage modifiable chaque année de l'IRPP.
- *Subventions territoriales.* Il existe trois types de transferts territoriaux :
 1. Les subventions normatives non affectées attribuées aux collectivités locales. Il en existe une vingtaine, dont la plupart dépendent de la population (une certaine somme par habitant). La formule de répartition de ces subventions est révisée périodiquement et leur montant total est établi lors du débat parlementaire annuel sur la Loi de finance. Techniquement, toutes ces subventions sont regroupées et versées aux communes en une seule fois. Elles représentent environ 80 pour cent des transferts territoriaux.
 2. Les subventions spécifiques, également distribuées selon des normes réglementaires, mais dont l'affectation spécifique est précisée. Les principales priorités en termes d'investissement sont définies chaque année par le gouvernement : elles comprennent le développement du système de tout-à-l'égout, l'évacuation des déchets, les soins de santé (hôpitaux) et l'enseignement (écoles). Ces subventions représentent environ 10 pour cent des transferts territoriaux.
 3. Les subventions conditionnelles distribuées par le Parlement pour des projets d'infrastructure de grande envergure. Le conseil de développement de chaque comté peut avoir un pouvoir de décision pour certaines

de ces subventions (Assistance décentralisée ciblée). Elles représentent environ 10 pour cent des transferts territoriaux.

- *Emprunts.* La Loi sur les collectivités locales habilite les collectivités locales à emprunter à des intermédiaires financiers et sur le marché local des capitaux. Cependant, les pouvoirs locaux en matière d'emprunts ont été limités en 1995 à la suite des nombreuses faillites qui ont marqué la période de transition. Les emprunts ne peuvent dépasser 70 pour cent des recettes propres des collectivités locales. En outre, comme dans le modèle allemand, les autorités locales doivent respecter la règle d'or des finances publiques en vertu de laquelle les emprunts devraient être utilisés pour financer les dépenses d'équipement. Cette règle n'est cependant pas toujours suivie à la lettre.

Évolution des finances publiques locales

Les activités des collectivités locales sont essentiellement tributaires du montant des recettes perçues à l'échelon central et local et de la répartition des recettes publiques entre le budget national et les budgets municipaux. En Hongrie, les budgets municipaux reçoivent entre 13 et 17 pour cent du PIB, ce qui est relativement élevé par rapport à la moyenne internationale. L'histoire récente des finances des communes hongroises s'articule en deux périodes.

- *Déficits entre 1991 et 1996.* Après les réformes de 1990, les collectivités locales ont été soumises à une sévère austérité budgétaire. Comme dans beaucoup de pays en transition, le PIB a chuté de 20 pour cent entre 1990 et 1993 et les dépenses publiques ont baissé de 13 pour cent entre 1990 et 1998. Les recettes locales, les impôts locaux, les programmes de privatisation et le transfert des actifs aux collectivités locales n'ont pas suffi à compenser la réduction des transferts du budget national. En outre, les recettes des collectivités locales n'ont pas suivi l'inflation. En 1994, les recettes locales ont diminué nettement de 8.8 pour cent en valeur réelle. Les dépenses locales n'ont pas non plus suivi l'inflation, mais elles ont augmenté plus rapidement que les recettes. La dégradation de la situation financière s'est traduite par une épargne négative des communes (tableau 19).
- *Excédents de 1996 à 1999.* Pendant la seconde période, les collectivités locales ont réussi à équilibrer leurs budgets. L'adoption de la Loi sur les faillites des collectivités locales (1995) a restreint le recours à l'emprunt au seul financement des dépenses en capital et contribué à renforcer l'encadrement des budgets locaux. En outre, les collectivités locales ont réduit leurs dépenses, accru leurs recettes propres (principalement en vendant des actifs), privatisé certains services et sous-traité d'autres. La plupart ont

Tableau 19. **Variations des recettes et des dépenses des communes, 1992-96**
Évolution en pourcentage (déflaté par le PIB)

Recettes/dépenses	1992	1993	1994	1995	1996
Recettes totales	-1.3	-2.5	-8.8	-4.9	-16.7
Recettes ordinaires	-5.8	-9.7	-7.4	-0.6	-17.2
Dépenses totales	-1.1	-1.6	-0.7	-4.9	-16.7
Dépenses ordinaires	-4.0	-0.7	-2.2	-4.6	-16.3

Source : Ministère de l'Intérieur, « Budgets municipaux 1992-96 ».

utilisé le produit de la privatisation pour financer des investissements locaux et réduire leur dette.

Les problèmes macro-économiques du début des années 1990 ont freiné le renouvellement des actifs communaux et entraîné une détérioration de plusieurs services publics. Aujourd'hui, les investissements municipaux sont encore bien inférieurs à ce qui serait nécessaire pour renouveler les équipements, ce qui risque de menacer le développement local futur.

Politique régionale

Grâce à la Loi sur les collectivités locales de 1990, le gouvernement a commencé à refondre tout le système de gouvernance territoriale. Les communes locales sont devenues indépendantes des autorités nationales et de comté. Les comtés ont perdu beaucoup de leurs responsabilités et de leur pouvoir fiscal. Pendant la période communiste, les politiques régionales étaient subordonnées aux stratégies centrales ; il a donc fallu mettre en œuvre des démarches spécifiques pour accélérer le développement régional, notamment par la création d'infrastructures et la gestion des crises dans des régions d'industrie lourde du Nord-Est. Au début des années 1990, la conception de la politique régionale est restée la prérogative du gouvernement central ; les initiatives à l'échelon régional sont demeurés limités et dominés par des approches sectorielles.

Évolutions récentes

Ces contradictions et le manque d'organismes de coordination, aussi bien dans l'appareil exécutif que dans l'appareil législatif, ont freiné l'instauration d'une politique territoriale cohérente et engendré une certaine perturbation qui a probablement réduit la vitesse du changement. La responsabilité des politiques territoriales de développement a été confiée au ministère de l'Environnement et du Développement régional, créé en 1990. L'Allocation de développement régional a été instaurée en 1991 (et renommée Fonds de développement régional de 1992 à 1996). En 1993, les principes du système d'aide au développement

régional ont été définis dans une résolution du gouvernement, qui a également fait connaître la liste des zones pouvant bénéficier d'une assistance régionale. La Loi XXI de 1996 sur le développement régional et l'aménagement du territoire, qui a créé de nouvelles institutions de développement territorial en Hongrie, a été suivie d'une série de décrets sur l'utilisation et la répartition entre les comtés de l'Allocation de développement régional destinés à assurer la péréquation territoriale¹. Ces dernières années, plusieurs autres allocations de développement ont été établies pour accroître les ressources financières des nouvelles institutions, notamment la Péréquation territoriale (1996), l'Assistance décentralisée ciblée (1998) et l'Allocation de développement rural (2000). Depuis les élections générales de 1998, la responsabilité du développement régional a été confiée au MADR.

Le climat d'incertitude a aussi amené à définir les buts de l'action gouvernementale et les principes régissant les initiatives à l'échelon infranational. Par exemple, la Loi de 1996 visait non seulement à mettre en place l'infrastructure institutionnelle de la politique territoriale, mais aussi à affiner ses principaux objectifs. Conformément à cette Loi, des objectifs prioritaires ont été assignés à toutes les régions et à tous les comtés : le développement d'une économie sociale de marché, la création de conditions propices à une croissance autonome, la diffusion géographique de l'innovation et l'incitation au développement régional équilibré. Autres buts recherchés : la réduction des disparités entre Budapest et les zones périphériques, ainsi qu'entre les régions avancées et les régions peu développées. La Loi a, par ailleurs, renforcé l'action en faveur des régions défavorisées en modifiant les critères de sélection, qui ont été alignés sur la méthodologie de zonage en vigueur dans l'UE. L'adoption du Concept national de développement régional dans le cadre de la Résolution 35/1998 (III.20) du Parlement a accentué ce processus en définissant des objectifs et des directives en vue d'assurer spécialement la compatibilité avec les règles des fonds structurels de l'UE pendant la période d'adhésion. Étant donné la vaste portée de ce concept et la multiplicité des tâches à mener, beaucoup de problèmes restent en suspens, notamment le rôle de la politique régionale de compétitivité et les moyens de concilier efficacité et équité.

Nouvelles institutions régionales

La Loi de 1996, qui définit les responsabilités des différents niveaux administratifs, a probablement fait de la Hongrie l'un des pays en transition les plus avancés. Elle a mis en place des institutions plus stables et la politique territoriale est maintenant déclinée et mise en œuvre selon quatre niveaux :

- Au niveau central, le Conseil national du développement régional (CNDR) est chargé de l'élaboration de la politique régionale. Il est composé d'un représentant de chacun des conseils régionaux de développement, du

maire de Budapest, des présidents des chambres nationales de commerce, de représentants des employeurs et des salariés au Conseil de concertation sociale, des représentants de plusieurs ministères, d'un représentant des fédérations nationales de collectivités locales et du président du Comité national de développement technique². Le CNDR formule des observations sur les grandes lignes des politiques régionales, les subventions de développement régional et le choix des régions pouvant bénéficier d'une assistance au développement. Il coordonne l'aide sectorielle au développement régional. Il est appuyé par un secrétariat de 12 membres, appelé le Centre national de développement régional.

- Au deuxième niveau, on trouve sept conseils régionaux de développement (CRD), composés des présidents des conseils de développement des comtés concernés (troisième niveau), de représentants des ministères nationaux³, un représentant des communautés intercommunales par comté, les maires des villes ayant un statut de comté, le président du Comité régional du tourisme compétent (auxquels s'ajoutent cinq membres supplémentaires pour la région du Centre). Parmi les principales fonctions des CRD figurent la formulation et l'adoption du concept et du programme de développement régional, la coordination du développement économique territorial, la préparation des plans financiers et la décision de mise en œuvre des programmes. Au départ, les CRD n'étaient pas tous dotés d'un personnel ou d'un secrétariat permanent. Après la modification de la Loi XXI, en 1999, leurs organes exécutifs, les agences régionales de développement (ARD), ont été renforcées. Ces agences, dotées d'un personnel permanent, ont un statut d'entreprises de service public et ont pour mission d'aider les CRD dans leur travail. Leur effectif est actuellement compris entre 5 et 16 employés. Bien que limité, il augmente peu à peu.
- Au troisième niveau, le Conseil de développement de chaque comté (CDC) est composé du président de l'Assemblée générale du comté, des maires de toutes les villes ayant un statut de comté, des représentants du MADR, du président du Bureau d'agriculture régional, du président du Comité local du tourisme et de trois représentants des communautés intercommunales. Les CDC peuvent à bien des égards être assimilés à des organismes de planification et d'information, chargés au niveau du comté d'analyser la situation économique et sociale, de coordonner les plans d'aménagement et de prendre des décisions concernant l'utilisation et la répartition des crédits de développement.
- Le quatrième niveau, celui des micro-régions, est constitué par des groupements de collectivités autonomes qui programment et exécutent leurs propres projets de développement coordonnés.

Cette nouvelle organisation vise à mettre en place une hiérarchie territoriale et à établir une instance intermédiaire entre le comté et l'État. Elle présente cependant des faiblesses manifestes. Premièrement, le partage des responsabilités n'est pas clair, d'où des doubles emplois et des conflits. Deuxièmement, les représentants des chambres de commerce ont été exclus du niveau régional à la suite de la réforme de 1999, ce qui rend plus difficiles les relations et les partenariats avec le secteur privé. Troisièmement, les budgets des CDC et des CRD sont principalement financés par l'État.

Décentralisation et politique régionale en Hongrie : une évolution chaotique

Faiblesses des nouvelles institutions régionales

Les spécialistes de la politique régionale relèvent de nombreux problèmes, tenant pour certains à la nouvelle organisation territoriale, et pour d'autres aux carences chroniques des mécanismes de gouvernement. Premièrement, les budgets des institutions régionales sont peu élevés. Le MADR, principal acteur du côté du gouvernement, doit veiller à ce que les ressources correspondent aux objectifs. Les financements directs provenant de ce ministère sont fournis par l'Allocation de développement régional et l'Allocation de développement rural, dont les budgets sont limités (respectivement 11 et 3.5 milliards de HUF en 2000), ce dernier n'étant pas décentralisé aux échelons inférieurs. Des financements proviennent par ailleurs de la Péréquation territoriale (11 milliards de HUF en 2000), de l'Assistance décentralisée ciblée (7 milliards de HUF en 2000), de nombreux allocations budgétaires ministérielles à vocation de développement, de dons aux collectivités locales et de soutiens internationaux, tels que le Programme PHARE (environ 24 milliards de HUF par an) et les instruments de soutien spécifiques de l'UE, comme l'Instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) (environ 20 à 25 milliards de HUF par an) et le Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (SAPARD) (environ 10 milliards de HUF par an)⁴. Le processus de pré-adhésion décrit plus bas laisse au gouvernement une certaine marge de manœuvre, mais il nécessite le cofinancement des investissements. Il présuppose, en outre, la reprise des *acquis communautaires*, ce qui entraîne des dépenses supplémentaires.

Deuxièmement, la coordination entre les ministères s'occupant de politique régionale laisse à désirer. Jusqu'en 1999, différents ministères géraient 13 fonds finançant différents types d'assistance territoriale et sociale au niveau infranational (tableau 20). Leurs ressources étaient souvent bien supérieures à celles du MADR. Par exemple, le Fonds pour les routes, le Fonds pour le marché du travail, le Fonds central pour l'environnement et le Fonds de développement économique représentaient plus de 50 pour cent des crédits budgétaires affectés au financement du développement (275 milliards de HUF en 1999). Ces fonds d'État

Tableau 20. Dépenses de l'État et des allocations budgétaires par secteur, 1999

Base, crédits	Milliards de HUF
Routes	80.66
Gestion des eaux	5.59
Gestion du travail, politiques actives d'emploi	31.35
Patrimoine culturel national	7.77
Environnement	29.15
Développement économique	15.88
Tourisme	6.08
Interventions sur le marché	1.11
Développement technique	9.29
Développement régional	5.79
Autres tâches de développement régional ¹	8.07
Développement des télécommunications	5.38
Travaux publics	2.00
Développement des structures du marché du travail	1.10
Fonds national pour la recherche	2.65
Sous-total	211.87
Subventions aux collectivités locales et aides ciblées	48.00
Assistance décentralisée ciblée (CEDA)	6.00
Péréquation territoriale (TEKI)	10.00
Total	275.87

1. PHARE CBC, Rural Development Institutional System.

Source : Official Hungarian Gazette, 1998.

distincts ont récemment été supprimés et les crédits sont maintenant inscrits dans des chapitres spéciaux des ministères dans le budget national. Le Fonds pour les routes a été transféré aux Allocations d'entretien et de développement des routes, qui sont toujours administrées par le ministère des Transports et de la Gestion de l'Eau. La répartition de ces crédits est guidée principalement par des considérations sectorielles qui ne coïncident pas nécessairement avec les priorités du développement régional.

De nombreux types d'assistance sont disponibles pour le développement régional, ce qui complique encore les interventions. Outre les 13 fonds, il existe des subventions et aides ciblées (48 milliards de HUF en 1999), une aide à la Péréquation territoriale et une Assistance décentralisée ciblée (16 milliards de HUF en 1999)⁵. Comme ces aides alimentent les budgets locaux, elles ont une influence indirecte sur le développement régional. Leur principale fonction est d'améliorer les infrastructures communales. Les CDC ont la responsabilité de répartir cette assistance (CEDA et TEKI, voir note 5) destinée à réduire les disparités régionales entre les communes des régions désavantagées et entre les

comtés. L'assistance financière au développement régional emprunte donc de nombreux canaux.

Son montant varie selon des paramètres sophistiqués. L'assistance à l'investissement régional est gérée selon une matrice complexe synthétisant les conditions d'admissibilité par type d'aide et par zone.

Au début de 2000, les comtés recevaient des subventions dont le montant était pondéré en fonction de leur population (20 %), du PIB par habitant (30 %) et de la population des micro-régions du comté pouvant bénéficier de l'assistance (50 %). Il est actuellement proposé de modifier les coefficients de pondération et la répartition. Afin de donner aux CRD un pouvoir limité de décision, l'Allocation de développement régional serait répartie entre les instances nationales, régionales et de comté responsables du développement : 35 pour cent, pour les CRD ; 30 pour cent, pour les CDC, et le reste pour le budget national de développement régional. Cette formule accroîtrait les pouvoirs des CRD.

Faiblesse des institutions décentralisées

Des faiblesses sont aussi apparentes aux échelons inférieurs. Dans les administrations de comté et nationales, on tend à penser qu'il y a trop de collectivités locales dont les pouvoirs ne sont pas suffisamment différenciés. Beaucoup de responsables de comté et nationaux considèrent que les collectivités locales sont inefficaces sur le plan économique et qu'elles sont un obstacle à l'innovation administrative. La création des sept nouvelles macro-régions a été inspirée par le souci d'inciter ou d'obliger les administrations locales à coopérer, mais aussi, semble-t-il, par la volonté de laisser à l'écart la structure politico-administrative existante (comtés) en créant de nouvelles institutions. Dans un avenir proche, la responsabilité des fonds d'assistance régionaux tels que l'Allocation de développement régional sera dévolue aux sept macro-régions.

Toutefois, la structure de la gouvernance et le projet de mettre en place de nouvelles instances territoriales risquent de causer plus de problèmes qu'ils n'en résoudront. Premièrement, même s'il est possible que la création de nouveaux échelons remédie à certains égards au morcellement et au manque de collaboration entre les administrations, elle risque de créer de nouveaux problèmes : en outre, elle gonflera les coûts d'administration et de gouvernement. Ces nouveaux échelons administratifs ne seront pas toujours sensibles aux besoins de l'électorat. Si un rôle législatif est dévolu à ces régions et confié à des conseils élus, il faudra créer de nouvelles structures électorales et administratives, ce qui accroîtra encore les coûts. Enfin, si les régions sont chargées d'exécuter les politiques et programmes régionaux, cela risque de créer un déséquilibre dans le processus de développement régional, en donnant trop de poids aux échelons supérieurs.

Deuxièmement, le personnel des instances macro-régionales est nommé et non élu ; ces macro-régions sont donc des créations du gouvernement. En outre, une certaine confusion règne au sujet du devenir à long terme de ces régions qui se situent au deuxième niveau de la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS 2). A plus long terme, certains suggèrent d'ajouter un conseil élu au personnel administratif actuel. Ainsi, selon le Plan Szechenyi, les régions statistiques de planification seraient des unités politico-administratives qui manquent encore de cohésion économique et d'identité régionale. Le principal objectif du développement économique régional doit donc être de promouvoir la cohésion économique interne de la région lors de la mise en œuvre des programmes énoncés dans le plan. Toutefois, selon le PPDN, le rôle de ces macro-régions serait surtout un rôle de coordination. Les CRD choisiront des projets à financer dans leur région et les ARD, en tant qu'organes exécutifs des CRD, en surveilleront l'exécution et joueront un rôle technique et administratif. A l'avenir, ils pourront avoir des fonctions de surveillance et de coordination analogues à celles des organismes centraux ou régionaux de planification.

Troisièmement, si ces instances régionales deviennent des administrations politiques à part entière (ce qui n'est pas imminent, car il faut pour cela une majorité des deux tiers du Parlement), il y aurait au total quatre échelons, ce qui serait beaucoup par rapport aux institutions en vigueur dans les pays de l'OCDE⁶. De plus, les nouvelles régions macro-économiques hongroises ne comprendront que deux ou trois comtés, de sorte que la distance entre le niveau supérieur et le niveau inférieur restera assez faible. On peut penser que la création de nouvelles instances territoriales en Hongrie vise surtout à contourner les administrations locales ou à surmonter les tensions existant entre les institutions existantes et au sein de celles-ci.

Quatrièmement, le système actuel de gouvernance territoriale n'est pas une hiérarchie classique dans laquelle les instances inférieures sont subordonnées, politiquement ou administrativement, au niveau supérieur. Toutes les instances infranationales – que ce soit au niveau du comté, de la ville ou du village – ont le même statut juridique et le même rapport avec le gouvernement central. Dans ces conditions, le statut juridique des comtés est le même que celui des villages et des villes, même si leur emprise territoriale est plus vaste. Cette absence de hiérarchie crée une confusion administrative, ne serait-ce que parce que beaucoup de villes et villages sont jaloux de leurs prérogatives et refusent de coopérer avec les autres instances. En outre, certaines administrations locales ont du mal à fournir certains services faute de pouvoir réaliser des économies d'échelle, d'où des marchandages complexes à l'issue desquels les collectivités locales ont cédé certaines de leurs fonctions, comme la gestion des hôpitaux, tout en conservant la responsabilité d'autres secteurs, comme les écoles.

Cinquièmement, le pouvoir des comtés a beaucoup diminué pendant les années 1990. La Loi de 1990 sur les collectivités locales a réduit les responsabilités et les compétences des comtés en faveur des communes. Malgré plus de 10 siècles d'histoire, les comtés sont aujourd'hui des institutions avec de faibles pouvoirs de négociation. Bien que ce soient des organes élus, leur autorité est limitée parce que leur financement dépend essentiellement de négociations entre le gouvernement et les communes.

Globalement, les différentes étapes du processus de décentralisation n'ont pas encore pourvu la Hongrie d'un niveau intermédiaire solide, malgré la création de nombreuses institutions au cours des 10 dernières années. Il n'est pas évident que ces institutions soient en mesure de coordonner le processus de décision jusqu'ici fragmenté des communes et de prendre la responsabilité de politiques nationales de développement territorial importantes. Ni les comtés ni les nouvelles macro-régions ne peuvent assumer cette fonction, car ils ne disposent d'aucun pouvoir politique ou financier qui leur permette de le faire. L'introduction des macro-régions et des conseils de développement dans les comtés a rendu encore plus précaire la répartition des responsabilités et des ressources sans renforcer pour autant le pouvoir décisionnel au niveau infranational. En fait, la multiplicité des instances administratives, créées pour remédier à certaines carences du processus de décentralisation, a sans doute empêché l'émergence de modalités plus appropriées de fourniture des services publics, tels que des partenariats horizontaux ou des partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Dans ces conditions, il n'est pas facile pour la décentralisation d'être efficiente et fonctionnelle.

Comtés et/ou régions ?

La réforme de l'administration publique et la nouvelle politique de développement régional ont affaibli les pouvoirs des comtés au bénéfice des régions. Beaucoup des pouvoirs des comtés ont aussi été transférés aux administrations locales. Toutefois, ces distinctions rendent confuse la question du rôle approprié de médiation entre le niveau central et le niveau municipal. La question qui se pose est plutôt de savoir comment évolue la relation entre le comté et la région, et quelle est l'instance intermédiaire appropriée à moyen et à long terme.

En l'état actuel des choses, la planification du développement en Hongrie est caractérisée par le rôle relativement important des collectivités locales et par l'imprécision du rôle des nouvelles régions, ainsi que par la persistance d'un système traditionnel et en partie contradictoire de responsabilité à l'échelon national. Comme il a été indiqué plus haut, de nouvelles régions ont été créées pendant la deuxième moitié des années 1990. Pour commencer, le gouvernement a mis en place la désignation statistique des sept macro-régions et encouragé la création (non obligatoire) de CRD. Comme les comtés pouvaient choisir librement leurs partenaires pour se grouper en

régions, le système de régions statistiques ne coïncidait pas avec le système de développement régional. En outre, beaucoup de comtés appartiennent à plus d'une région. Plusieurs CRD ont été établis, même si la plupart d'entre eux sont inactifs depuis longtemps, principalement faute d'une ferme volonté de créer un niveau régional et à cause de la forte résistance des comtés.

Par son assistance, tant technique que financière, l'UE a fortement influencé la régionalisation de la Hongrie : elle a vivement encouragé ou même provoqué la création de l'échelon régional. Le Programme PHARE a beaucoup contribué à ce processus de régionalisation. Plusieurs projets-pilotes mis en œuvre dans les régions les moins avancées ont non seulement réalisé des activités spécifiques de développement, mais aussi contribué à renforcer la capacité administrative des organismes régionaux, surtout des CRD et de leurs agences. En juin 2000, les régions hongroises se sont associées pour créer une représentation à Bruxelles. Cependant, à mesure que le processus d'adhésion progressait, la Commission a exprimé des doutes quant à la capacité administrative des échelons infranationaux (comtés, régions) et semble favorable à un système plus centralisé.

La création des régions n'a pas clarifié la répartition des pouvoirs dans la gouvernance territoriale et le système de développement régional. Les carences les plus graves du système actuel de développement régional tiennent à l'incertitude qui règne encore sur le rôle futur des comtés, d'une part, et des nouvelles régions, de l'autre, ainsi que sur le rôle de l'État. Il n'y a probablement pas de raison de critiquer le maintien et le renforcement des administrations au niveau des comtés, mais il n'est pas certain que la taille du comté justifie que les tâches de programmation et de planification du développement soient divisées entre le comté et la région. Pour des raisons d'efficacité et parce que les règles de l'UE imposent des programmes opérationnels de développement au niveau NUTS 2, on pourrait conclure qu'un seul niveau hiérarchique devrait être responsable de la préparation et de l'application des plans et programmes de développement.

Au niveau local, la possibilité concrète de préparer et d'adopter des programmes de développement réalistes fondés sur les priorités déterminées dans les plans régionaux correspondants dépend dans une large mesure du système financier. Le fait que les comtés et les régions ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour prendre leurs décisions sans être tributaires des financements complémentaires attribués au niveau national est un sérieux obstacle à toute décentralisation réelle.

Du point de vue de la politique sectorielle, les avantages et les inconvénients de l'échelon régional par rapport à l'échelon du comté ne sont pas évidents. La prise de décisions au niveau régional peut se justifier par de grandes économies d'échelle ou par la nécessité d'internaliser les externalités produites dans les instances du niveau inférieur. En fait, même si ces niveaux intermédiaires

semblent appropriés pour toutes sortes de services publics, comme l'enseignement supérieur, les soins de santé, les transports en commun locaux ou l'aménagement de l'espace, aucun des deux n'est manifestement préférable à l'autre, si ce n'est peut-être pour l'application des politiques environnementales ou la gestion des produits écologiquement sensibles, pour lesquelles l'approche régionale semble plus appropriée. Toutefois, les zones écologiquement fonctionnelles, comme les bassins hydrographiques ou les zones protégées, ne correspondent pas, en général, aux circonscriptions administratives, d'où, là aussi, des externalités qui appellent une coordination horizontale à l'échelon infranational.

En définitive, la création des régions semble davantage répondre à la faiblesse actuelle des administrations de comté qu'à la nécessité d'un nouvel échelon. Même si la plupart des politiques peuvent probablement être exécutées tout aussi bien au niveau du comté, on devrait évidemment tenir compte du contexte géopolitique et de la nécessité de mener une politique compatible avec les principes de l'UE. Il est cependant important que la mise en place des régions n'entraîne pas de confusion sur le partage des pouvoirs entre ces deux niveaux. Si les deux sont maintenus, il faudra clairement définir les fonctions et les responsabilités pratiques et décisionnelles respectives des comtés et des régions⁷. Comme les comtés disposent d'une structure politique bien rodée, il est probablement utile de renforcer leurs institutions et de leur laisser leurs fonctions actuelles – principalement l'enseignement secondaire et les soins de santé – et de confier aux régions surtout l'application de la politique régionale et l'utilisation des fonds structurels européens.

Taille des collectivités locales et collaboration intercommunale

Avec quelque 3 200 communes indépendantes, le système municipal hongrois est très fragmenté, comparativement aux systèmes français, grec, suisse ou autrichien. La population moyenne des communes est de 3 100 habitants, ce qui est moins que dans la plupart des pays de l'OCDE (encadré 10). Les collectivités locales ont plus de responsabilités que dans la plupart des pays où les communes sont aussi petites. Leurs tâches sont trop nombreuses et elles sont trop fragmentées pour pouvoir atteindre la taille critique qui leur permettrait d'accroître leur potentiel fiscal et de réaliser des économies d'échelle. Dans bien des cas, les comtés ou même le gouvernement doivent assumer des mandats que les communes les plus importantes ou les groupes de communes pourraient facilement remplir. Ainsi, d'une certaine façon, la décentralisation excessive peut aboutir à une centralisation excessive de fait.

Si les communes fusionnaient en entités de plus grande taille, elles pourraient remplir plus efficacement leurs missions. Toutefois, en Hongrie, il est jugé politiquement impossible de réduire dans des proportions notables le nombre

Encadré 10. Les avantages des communes décentralisées

La Hongrie compte beaucoup de collectivités locales. Comme l'affirmait un porte-parole du gouvernement, il y a trop d'administrations, trop de concurrence entre les administrations, trop de maires qui se battent pour leur ville et trop de dispersion des ressources précieuses entre trop de parties prenantes.

Toutefois, il existe, dans plusieurs pays de l'OCDE, des systèmes de collectivités locales analogues à celui de la Hongrie et qui sont considérés comme normaux. Beaucoup d'observateurs estiment que le gouvernement des petites collectivités locales est un idéal démocratique. Au Royaume-Uni, en Suisse et aux États-Unis, l'idéal démocratique est un système dans lequel les habitants adultes d'une ville peuvent participer aux prises de décision à l'occasion d'une assemblée municipale. En Suisse, il existe environ 3 000 communes indépendantes, alors que la population totale n'atteint pas 7 millions d'habitants. Les assemblées municipales sont courantes dans toutes les communes de moins de 10 000 habitants. Aux États-Unis, au début des années 1990, il y avait environ 85 000 collectivités locales ; 3 000 comtés, 36 000 villes et communes, 14 500 districts scolaires et 31 500 districts spéciaux, soit un district pour un peu plus de 3 000 habitants (en 1942, le nombre des collectivités locales était de l'ordre de 155 000, mais depuis lors, les districts scolaires, qui étaient au nombre de 100 000, ont été regroupés). Comme en Hongrie, le principal rôle des districts est de gérer les écoles primaires et (aux États-Unis) secondaires et professionnelles. Par ailleurs, ils ont aussi d'autres fonctions : ramassage des ordures, nettoyage des rues, éclairage public, services publics dans certains cas, et transports en commun, police, pompiers. Leur budget est surtout financé à même les impôts locaux, en particulier l'impôt foncier, mais les États et le gouvernement fédéral versent aussi une certaine somme par habitant. Une partie de ces transferts sont des subventions globales, qui peuvent être utilisées pour le développement régional et souvent pour le développement communautaire, tandis qu'une partie est attribuée spécifiquement pour financer des mesures de lutte contre l'exclusion sociale ou la marginalisation économique (USDCEs, 1997).

On affirme souvent que la multiplicité des collectivités locales est coûteuse (voir par exemple Prud'homme, 1994). Elle gonfle les coûts administratifs et empêche les économies d'échelle. En Hongrie, cependant, les collectivités locales sont encore en transition et les systèmes fiscaux, les subventions et les fonctions déléguées au niveau local sont en pleine évolution. En outre, la possibilité de s'exprimer au niveau local, l'autodétermination et la satisfaction des habitants justifient peut-être ces coûts. Les petites collectivités locales peuvent être plus efficaces que les grandes, s'il y a concurrence entre les administrations locales. La concurrence peut faire baisser les prix et améliorer la productivité et les services. Malgré tout, pour que cette concurrence soit efficace, il faut que les collectivités locales aient plus d'autonomie tant pour percevoir leurs impôts que pour gérer leurs dépenses. Actuellement, elles sont tributaires des subventions du budget national, ce qui ne les incite guère à maximiser leur efficacité ou la qualité de leurs services. L'autonomie rapproche aussi les administrations de la population. Pour certains groupes, par exemple, les Tsiganes, c'est peut-être là une excellente façon d'encourager une plus grande participation locale à la vie municipale.

de collectivités locales indépendantes. En outre, la fusion des communes ne résoudrait pas nécessairement le problème des économies d'échelle ni des externalités intercommunales, car le coût de nombreux services publics ne dépend pas de la taille de la circonscription administrative, mais plutôt de caractéristiques géographiques et territoriales, comme la densité démographique ou la structure de l'habitat. Au lieu de fusion, on pourrait envisager d'encourager des communautés volontaires, ce qui est souvent plus rationnel sur le plan économique et plus facile sur le plan politique (encadré 11). Ce type d'intégration est généralement

Encadré 11. **L'administration publique en tant qu'entreprise**

Le Plan Szechenyi est d'avis que la région devrait fonctionner comme une entreprise, stimulant la création de réseaux économiques et la coopération économique locale. Aux États-Unis, les administrations locales sont considérées comme des entreprises dont les citoyens sont les actionnaires. Les impôts peuvent être assimilés au prix perçu pour les services communaux. Les États et les villes sont en concurrence pour attirer et retenir les habitants et les entreprises. Cette concurrence, admise par tous, est considérée comme un des principaux déterminants du choix d'une localité : les particuliers et les entreprises cherchent un niveau déterminé de services à un prix donné et choisissent leur lieu d'établissement sur cette base (Tiebout, 1956 et Oates, 1993).

Un effet inattendu de la concurrence est qu'aucune administration n'est dominante dans l'établissement des politiques et que les minorités, aussi bien que la majorité, ont leur mot à dire. La concurrence et le chevauchement des responsabilités ont créé ce que certains appellent « un système de juridictions » qui se superposent sur le plan fonctionnel et qui sont en concurrence entre elles : celles-ci se caractérisent par le partage des tâches, des fonctions (par exemple, plusieurs administrations locales se réunissent pour constituer un district scolaire ou pour construire une usine d'épuration des eaux), des collectes de fonds et des pouvoirs fiscaux. Une collectivité locale peut s'unir à un groupe d'autres collectivités locales pour constituer un district scolaire et avec un autre groupe pour constituer une zone d'épuration des eaux. La structure du pouvoir est fondée sur les négociations et sur la taille optimale des services publics considérés. Bien que, juridiquement, le gouvernement fédéral ou national soit au-dessus des gouvernements des États, et ceux-ci au-dessus des administrations locales, en pratique, le gouvernement des États et les administrations locales travaillent parallèlement au gouvernement national. Ainsi, d'importantes fonctions de gouvernement relèvent à la fois des autorités centrales, d'État et locales.

Il y a relativement peu de domaines dans lesquels les administrations, quel que soit leur niveau, ont une totale liberté d'action et une juridiction exclusive. Aucune juridiction ne domine et le pouvoir et l'influence dont dispose chaque juridiction ou chaque fonctionnaire est limité : tout le système repose sur les négociations. Le pouvoir est limité et dispersé, tandis que l'interdépendance entre les diverses instances stimule à la fois la concurrence et la collaboration.

motivé par la possibilité de réaliser des économies d'échelle pour une fonction donnée : on peut l'appeler intégration fonctionnelle. Comme la taille optimale est différente selon les fonctions, il se constitue un ensemble de communautés intercommunales qui se chevauchent et qui peuvent être considérées comme des régions fonctionnelles.

La législation hongroise a favorisé la constitution de communautés volontaires. La Loi de 1990 sur les collectivités locales avait déjà encouragé l'instauration de partenariats intercommunaux (communautés intercommunales). La Loi de 1997 sur les communautés intercommunales a défini dans le détail les différentes formes que peuvent prendre ces associations. Selon le Décret gouvernemental sur les subventions ciblées, les communes qui effectuent conjointement des investissements peuvent bénéficier d'une majoration de 10 pour cent des subventions intergouvernementales. En outre, la politique régionale encourage les communautés intercommunales : les CDC, touchent des crédits décentralisés pour financer les programmes de développement dans des micro-régions relevant de leur juridiction. Ces incitations sont limitées par rapport à celles que les autorités françaises, par exemple, accordent aux communautés intercommunales (encadré 12).

La coopération intercommunale dans le cadre d'associations volontaires pourrait être plus développée en Hongrie. Il y a environ 200 communautés dans les micro-régions et quelques centaines d'autres partenariats dans les comtés, avec des objectifs de développement régional variés (mise en œuvre de projets d'investissement communaux, gestion des administrations municipales ou des écoles, etc.). Cependant, il n'y a pas de coopération horizontale entre comtés. Plusieurs raisons expliquent ce niveau de regroupement encore relativement faible. Premièrement, les communes ont manifesté un fort désir d'indépendance après la coopération forcée à laquelle elles étaient contraintes pendant la période socialiste. En outre, il est difficile pour elles de saisir les avantages, les bénéfices et les gains résultant de partenariats et d'associations passés sur un pied d'égalité avec d'autres communes. Deuxièmement, le système fiscal « fédéral » incite peu les administrations locales à collaborer horizontalement : par exemple, les comtés étant principalement financés par des subventions de l'État (en dehors des droits et redevances qu'ils perçoivent), ne peuvent économiser leur propre argent en fournissant conjointement les services publics.

D'une façon générale, la plus grande partie des subventions de l'État – c'est-à-dire l'essentiel des subventions normatives – qui sont dépensées au niveau local ne comportent pratiquement aucune incitation à constituer des communautés. La plupart des financements nationaux sont attribués individuellement et ce n'est que depuis peu que les demandes conjointes sont encouragées. Au lieu de rétrocéder les fonds aux communes, le gouvernement pourrait envisager de leur confier la perception de certains impôts, notamment certains éléments de la TVA, la taxe routière et l'impôt sur le revenu. Avec le système actuel, la perception

Encadré 12. **Coopération intercommunale en France**

L'administration territoriale est extrêmement fragmentée en France. Avec ses 36 000 communes, la France contraste nettement avec les autres pays de l'UE. C'est pourquoi elle a une longue tradition de collaboration intercommunale. Depuis 1890, 680 « établissements publics de coopération intercommunale » ont vu le jour, regroupant aujourd'hui 30 millions d'habitants, soit environ la moitié de la population française. Pendant les années 1960 et 1970, des tentatives infructueuses ont été faites pour regrouper les communes. Le cadre juridique actuel comprend la Loi de 1992 relative à l'administration territoriale et la Loi de 1999 relative à la coopération intercommunale.

La Loi de 1992 visait à encourager le regroupement des communes urbaines ou rurales, principalement par la mise en commun de l'impôt. Ces communautés percevaient un impôt, la taxe professionnelle unique. Elles avaient cinq compétences obligatoires (le développement économique, les transports, le développement régional, l'habitat et les politiques urbaines) et devaient, en outre, exercer trois compétences facultatives sur les cinq suivantes : (la voirie, le traitement des eaux usées, l'évacuation des déchets, les sports et les équipements culturels). Chaque communauté touchait une part de la dotation générale de fonctionnement (DGF), à raison de 120 francs par habitant par an pour les communautés rurales, 470 francs pour les communautés urbaines. toutefois, comme ces parts de la DGF ne faisaient que remplacer des dotations autrefois affectées aux communes à titre individuel, les résultats ont été limités. Seulement cinq communautés urbaines et 82 communautés rurales ont vu le jour.

La Loi de 1999 a mieux réussi à stimuler la coopération intercommunale. Elle a été promulguée surtout en vue de corriger les déséquilibres entre communes, tout en réduisant la concurrence fiscale sur la taxe professionnelle. Ses trois principales dispositions sont :

- La création d'un nouvel échelon de l'administration territoriale, la communauté d'agglomérations, avec une taxe professionnelle unique.
- La possibilité de mettre en commun les impôts : les communautés de communes peuvent désormais mettre en commun la taxe professionnelle et les autres impôts locaux (taxe foncière, taxe d'habitation).
- L'incitation financière : les communautés d'agglomérations touchent une part de la DGF équivalente à 250 francs par an et par habitant, contre 120 francs seulement précédemment, tandis que la part des communautés rurales est portée de 120 à 175 francs par habitant.

Grâce à cette Loi, sept nouvelles communautés urbaines ont vu le jour en 2001. Au 1^{er} janvier 2000, 763 communes avaient constitué 51 communautés d'agglomérations. Depuis la promulgation de la Loi, 120 communautés rurales ont été constituées.

et l'allocation centralisées des fonds constituent une sorte de subvention aux collectivités locales : les coûts de la perception et de la distribution sont à la charge du gouvernement.

Il existe aussi des obstacles politiques aux partenariats intercommunaux en Hongrie. Tout d'abord, le maire dépend beaucoup plus du conseil municipal que le Premier ministre ou le gouvernement ne dépendent du Parlement, de sorte que les partenariats deviennent difficiles à gérer. Il faut du temps pour réaliser un consensus dans deux organes différents, le Conseil municipal (ou les conseils municipaux, s'il y a plus de deux communes) et le partenariat. En conséquence, la plupart des partenariats qui existent sont constitués à titre provisoire pour réaliser des projets particuliers ; néanmoins, il ne s'agit pas là nécessairement d'un inconvénient. Deuxièmement, les contacts entre villes et campagnes sont assez limités. Pendant l'époque socialiste, les villages étaient très subordonnés aux villes, de sorte qu'aujourd'hui ils refusent souvent de coopérer avec elles. Ils préférèrent établir des communautés micro-régionales de développement, dont sont exclues les grandes agglomérations. Cette absence de partenariat entre villes et campagnes complique encore la planification et le développement au niveau local et micro-régional. Troisièmement, les partenariats intercommunaux souffrent de l'absence de collaboration entre secteur public et secteur privé. La plupart sont constitués de collectivités locales, et rares sont ceux qui comprennent des entreprises privées ou des ONG.

Conflits entre les comtés et les conseils de développement de comté

L'émergence d'une politique régionale et la nécessité de concevoir des mesures régionales cohérentes ont amené le gouvernement à créer un système institutionnel distinct du cadre territorial existant. C'est ainsi que des CDC ont été créés parallèlement aux comtés existants. Comme ces deux organes de comté couvrent et sont responsables de la même zone géographique, la mise en œuvre des politiques peut faire naître des conflits.

Une bonne partie des fonctions des comtés a été transférée au niveau municipal par la Loi sur les collectivités locales de 1990. Cette Loi définit seulement les fonctions réglementaires et facultatives des comtés. Les fonctions réglementaires, qui sont définies à l'échelle globale du comté ou de grands districts territoriaux (principalement des micro-régions), comprennent, par exemple, les centres sociaux très spécialisés, les bibliothèques de comté, les grandes réserves naturelles, la coordination intersectorielle des services fournis par les collectivités locales⁸, la coordination et la promotion du tourisme dans le pays, ainsi que toutes les autres tâches que les services de base que les collectivités locales⁹ refusent d'accomplir. Ainsi, les écoles primaires et secondaires et les hôpitaux relèvent normalement du comté¹⁰.

Les CDC, ont évolué pour répondre à la nécessité de coordonner les politiques locales de développement, de préparer des programmes à l'échelon du comté et de mettre en œuvre des programmes de développement PHARE. Ce

sont des organisations subsidiaires comprenant un maximum de neuf membres. Aujourd'hui, ce sont non seulement des instances consultatives chargées d'examiner les plans de développement, de coordonner les stratégies locales de développement et d'exécuter les programmes PHARE, mais aussi des structures dotées de certains pouvoirs fiscaux maintenant que le financement des subventions publiques a été décentralisé. Trois fonds d'État d'un montant total avoisinant les 23 milliards de HUF, en 2000, sont répartis par les CDC¹¹. Ces trois fonds sont en majeure partie (62 %) utilisés pour financer des infrastructures productives. Environ un tiers des ressources sont investies dans des infrastructures destinées aux entreprises (parcs industriels, pépinières d'entreprises) et dans des projets susceptibles de créer ou de conserver des emplois. Pendant les derniers programmes PHARE, la responsabilité d'exécution a été transférée du comté à la région. Les régions gagnant en importance, la part des CDC dans l'Allocation de développement rural sera réduite en termes relatifs. Les deux autres fonds (Péréquation territoriale et Assistance décentralisée ciblée, voir note 11) continueront d'être gérés au niveau des comtés.

Il y a deux principales causes de conflit entre les comtés et les CDC. Tout d'abord, tous deux sont souvent responsables de services publics semblables, tels les infrastructures matérielles. Comme il est difficile de décréter qu'une usine d'épuration des eaux est une infrastructure classique des collectivités locales plutôt qu'un projet de développement, ou l'inverse, il y a conflit de compétence entre les deux instances de comté. Deuxièmement, les CDC, constitués de membres nommés, sont investis de pouvoirs fiscaux et décisionnels aux dépens d'un organe législatif démocratiquement élu. La principale fonction de développement (infrastructures et entreprises) au niveau du comté relève des CDC. Même si l'Assemblée de comté formule une opinion concernant le concept de développement à long terme du comté avant la décision du CDC, et que, une fois cette décision prise, il doit approuver les objectifs de développement intéressant les collectivités locales, l'essentiel du pouvoir de décision demeure entre les mains du CDC¹². S'agissant du choix des projets et de l'affectation des ressources, l'Assemblée de comté ne peut s'exprimer que par l'intermédiaire de son président, qui ne dispose que d'une voix.

Globalement, la coexistence au niveau du comté d'une instance politique et d'une instance de développement ne fait qu'accroître la complexité de la politique de développement régional. La distinction floue entre les projets d'infrastructure « classiques » exécutés par les comtés et les « projets de développement » qui doivent être exécutés par les CDC entraîne des conflits de compétence. Il peut en résulter des retards dans l'exécution des projets. La réduction de la représentation locale dans les CDC a érodé le principe du partenariat local et de la décentralisation. Par ailleurs, les mécanismes de partage du pouvoir mis en place au niveau du comté ne sont pas les mêmes que ceux qui existent au niveau national,

le Conseil national de développement n'ayant que des fonctions purement consultatives auprès du gouvernement.

Fédéralisme fiscal et développement régional : un programme progressiste, mais inachevé

Le déficit fiscal

Le fédéralisme fiscal hongrois est caractérisé par un important déficit fiscal des collectivités locales, qui contraste avec la situation dans les autres pays de l'OCDE. Les dépenses locales sont supérieures à la moyenne de l'OCDE, tandis que les ressources locales sont parmi les plus faibles des pays de l'OCDE (tableau 21). La Hongrie est un des pays les moins décentralisés sur le plan fiscal, même en comparaison aux autres pays en transition : 6 pour cent seulement des recettes fiscales étaient dévolus au niveau local, en 1995 (contre 10 % en 1999) (OCDE, 1999c). Les collectivités locales ont beaucoup d'autonomie pour ce qui est des dépenses, mais leur autonomie en matière de ressources est relativement faible.

Ce vif contraste entre les dépenses et le pouvoir fiscal s'explique en partie par le fait que les collectivités locales hongroises ont des responsabilités bien supérieures à celles des collectivités locales de la plupart des pays d'Europe, principalement dans le domaine des services sociaux, comme l'éducation, la santé et l'assistance sociale, qui ont été décentralisés pendant les années 1990. Dans la plupart des pays, ces services absorbent la part du lion du budget public (Conseil de l'Europe, 1997c). La Constitution prévoit qu'aucune fonction ne peut être imposée aux collectivités locales sans que les ressources nécessaires leur soient fournies, mais les nouvelles tâches qui leur sont confiées depuis 1990 ne

Tableau 21. **Ratio entre recettes et dépenses à l'échelon infranational, 1996**

Type de pays	Recettes locales en pourcentage des recettes totales	Dépenses locales en pourcentage des dépenses publiques centrales
Fédérations de type anglo-saxon	72.0	98.3
Fédérations de type allemand	42.0	56.5
États unitaires	11.1	26.6
Pays nordiques	44.6	59.3
Pays d'Europe centrale	17.8	23.9
Hongrie	12.2	41.3

Note : Fédérations de type anglo-saxon : Australie, Canada, États-Unis. Fédérations de type allemand : Allemagne, Autriche. États unitaires : Belgique, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Royaume-Uni. Pays nordiques : Danemark, Finlande, Norvège, Suède. Pays d'Europe centrale : Bulgarie, Croatie, République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie.

Source : OCDE, FMI, ministère hongrois des Finances (Bilans de l'État et des collectivités locales).

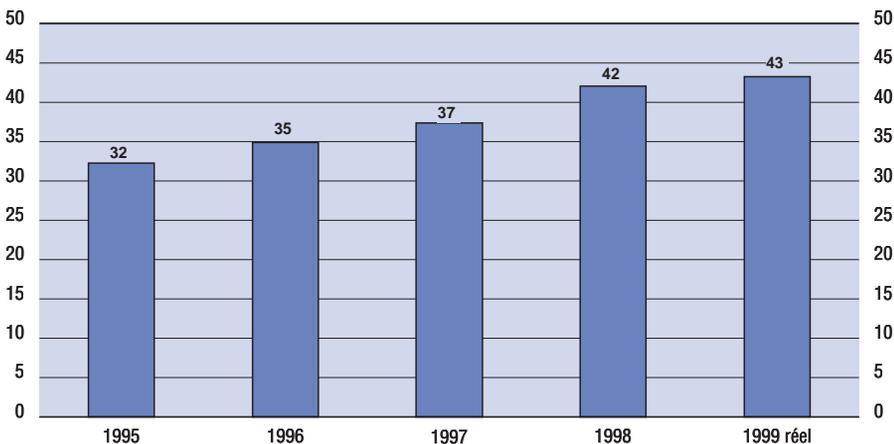
sont pas assorties de moyens financiers adéquats. Ces dernières années, le ratio entre les recettes locales et les subventions du budget central a à peine augmenté (graphique 12).

Le ratio entre les recettes locales et les recettes totales s'est accru ces dernières années, mais le budget national finançait encore quelque 56 pour cent des budgets locaux, en 1999. En outre, comme la part de l'impôt sur le revenu attribuée aux collectivités locales dépend beaucoup des décisions du gouvernement et sert en partie à assurer une péréquation entre les communes, les recettes locales propres « réelles » représentaient, en 1999, moins de 40 pour cent des recettes locales totales (OCDE, 1999c). On ne peut donc pas dire que le déficit des collectivités locales soit en train de se combler. La décentralisation fiscale n'a pas été à la mesure du grand effort de décentralisation que représente la Loi sur les collectivités locales.

Transferts entre échelons de gouvernement

De plus en plus, le déficit fiscal est comblé par des transferts du budget national. Depuis l'adoption de la Loi sur les collectivités locales et de la Loi sur les impôts locaux, c'est en majeure partie le budget central qui fournit aux communes et aux comtés les moyens financiers nécessaires. Le budget ordinaire

Graphique 12. **Recettes propres des collectivités locales**
En pourcentage de leurs recettes totales



Note : Recettes propres des collectivités locales : redevances, impôts locaux, part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Source : Ministère des Finances de Hongrie (2000) : « Bilans des collectivités locales ».

et les dépenses d'équipement des collectivités locales sont financés par un ensemble complexe de subventions normatives et discrétionnaires, affectées à une fin particulière ou inconditionnelles. Les collectivités locales sont donc fortement tributaires de ressources financières sur lesquelles elles n'ont pratiquement aucun pouvoir. Bien que la plupart des subventions soient régies par des règles et ne soient pas distribuées purement à la discrétion du gouvernement, ce système de transferts comporte plusieurs défauts qui ont un impact direct sur le développement local et régional (Barati et Szalai, 1999).

Tout d'abord, l'importance des transferts réduit la responsabilité financière, puisque les décisions relatives aux dépenses locales sont dissociées des décisions relatives à leur financement, même si les collectivités locales doivent ajouter à ces subventions des ressources qui leur sont propres. Les impôts locaux ne constituent qu'une partie minime des recettes locales totales et les décisions fiscales locales n'ont qu'un faible impact sur les recettes locales totales. Dans ces conditions, les collectivités locales n'ont pas particulièrement intérêt à faire des efforts pour promouvoir le développement local, par exemple, à attirer de nouvelles entreprises, à promouvoir un environnement local favorable aux entreprises ou à adapter les services publics aux besoins locaux. Enfin, du fait de leur caractère exogène, les subventions réduisent l'influence du public sur les finances locales et, partant, son engagement. A long terme, ce système de transfert pourrait créer une culture de dépendance et saper la discipline budgétaire locale.

Deuxièmement, le système de transfert des subventions conditionnelles et inconditionnelles est très arbitraire. Bien que la plupart des subventions soient calculées selon des critères normatifs et ne soient pas sujettes à des décisions discrétionnaires, les indicateurs sont négociés chaque année dans le cadre de la Loi de finance. Le Parlement peut périodiquement créer ou supprimer certaines subventions, modifier le montant des subventions normatives et ajouter ou supprimer certains critères – par exemple, la taille des communes – utilisés pour le calcul des subventions. Cela compromet la prévisibilité, rend difficile la planification financière à moyen comme à long terme et encourage la recherche de rente entre le niveau local et le niveau national. Les communes ou groupes de communes tendent à répartir individuellement les subventions normatives aux dépens de certains groupes, et en définitive aux dépens de tous les niveaux de l'administration.

Troisièmement, le système de subventions ne comporte aucune incitation à améliorer les services communaux. La plupart des subventions sont calculées en fonction de la population ou des coûts, et non des résultats obtenus ou de la qualité des services subventionnés. Par exemple, les subventions destinées aux écoles primaires et secondaires dépendent du nombre d'élèves inscrits, sans tenir compte du nombre de ceux qui poursuivent leurs études dans l'enseignement supérieur ni de la qualité de l'éducation telle qu'elle peut être mesurée par les examens nationaux. Les instruments de mesure de la responsabilité financière

locale et de suivi national sont peu développés (OCDE, 2000d). Les hôpitaux sont financés selon le principe des groupes de patients homogènes. Comme la plupart des subventions ne sont pas affectées à une fin particulière, les autorités locales ne sont pas tenues de les consacrer au service public pour lequel elles ont été attribuées. Les administrations centrales, notamment, le ministère des Finances ou le ministère de l'Intérieur, ne contrôlent pas l'utilisation des fonds transférés. Les normes de qualité ont beau être définies dans les lois sectorielles, elles ne peuvent contribuer pleinement à leur objectif – assurer des normes de développement homogènes dans tout le pays – dans la mesure où les subventions ne sont pas astreintes à la réalisation d'objectifs de qualité.

En général, ce système de transfert est dépourvu d'objectifs et de mécanismes bien définis. On ne comprend pas très bien si les subventions visent à réduire les disparités territoriales, à garantir des normes minimales ou à internaliser les externalités territoriales entre les unités infranationales. La plupart des subventions sont, en principe, destinées à financer certains services publics locaux, mais comme elles ne sont pas liées aux objectifs de qualité fixés par les lois sectorielles, les collectivités locales peuvent les utiliser à leur gré et le gouvernement ne contrôle ni les normes atteintes ni les efforts d'internalisation. Comme, à quelques exceptions près, ce système de transfert ne tient pas compte des différences de potentiel fiscal, de coûts ou de besoins, il ne réduit probablement guère les disparités territoriales¹³.

Pouvoir fiscal des administrations infranationales

Comme les subventions du budget national représentent un pourcentage élevé des budgets locaux, la part des recettes propres dans le total est nécessairement limitée. Seuls l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le chiffre d'affaires fournissent des ressources d'une certaine importance : les taxes foncières, qui dans d'autres pays sont un élément important des recettes locales, sont négligeables en Hongrie. L'impôt sur le revenu est un impôt partagé dont le taux dépend exclusivement du Parlement. Les collectivités locales ne peuvent pas ajouter leurs propres taux d'imposition aux taux des impôts nationaux (centimes additionnels). La structure du système fiscal hongrois n'est pas comparable à celle des autres pays de l'OCDE, car la taxe professionnelle locale y joue un rôle beaucoup plus grand. Comme on le verra, la structure fiscale actuelle pose des problèmes pour le développement des collectivités.

Taxe professionnelle. L'avantage de cet impôt est qu'il respecte le principe du « bénéficiaire payeur », le chiffre d'affaires d'une entreprise étant, d'une certaine façon, lié aux services publics municipaux. Comme le taux de la taxe n'est pas déterminé par le gouvernement, les communes peuvent le fixer de façon à attirer ou retenir des entreprises locales en offrant un ratio impôt/bénéfices compétitif

pour les services publics. La taxe professionnelle peut donc être une incitation au développement économique local. Dans l'état actuel des choses, elle présente pourtant d'importants inconvénients. D'abord, l'assiette fiscale est vouée à s'éroder à long terme. D'une façon générale, les collectivités locales devraient éviter d'imposer les facteurs mobiles, parce que la concurrence fiscale risque de détruire l'assiette fiscale¹⁴. Cette érosion de leurs recettes est déjà une réalité, car, à cause de la concurrence fiscale, les taux moyens des impôts locaux sont bien inférieurs au plafond fixé par le gouvernement. Aujourd'hui déjà, environ un tiers des communes hongroises – surtout de petite taille – ne perçoivent pas de taxe professionnelle.

Enfin, la taxe professionnelle est exceptionnellement concentrée sur le plan territorial. Selon le ministère hongrois des Finances, environ 30 pour cent du produit total de la taxe professionnelle sont concentrés dans les quatre secteurs de Budapest. La taxe professionnelle, plus que les autres impôts, reflète la répartition inégale de la richesse en Hongrie : actuellement, Budapest et ses environs encaissent la majeure partie de son produit. La taxe professionnelle ne comporte, par ailleurs, aucune redistribution horizontale. Actuellement, une forte pression politique s'exerce en faveur d'une certaine péréquation dans le produit de la taxe professionnelle. Toutefois, la ville de Budapest s'y oppose énergiquement.

Impôt foncier. L'impôt foncier a beaucoup d'avantages sur la taxe professionnelle, ne serait-ce que parce qu'il est perçu à partir d'un facteur fixe et parce qu'il est étroitement lié aux services communaux. Toutefois, on ne peut pas dire que le système hongrois d'impôt foncier tire pleinement parti de ces avantages. L'impôt foncier est calculé surtout en fonction d'indicateurs physiques, comme la superficie du terrain ou le nombre d'étages des bâtiments, et pratiquement jamais en fonction de la valeur du bien. Le produit de l'impôt foncier est négligeable par rapport à ce qu'il est dans d'autres pays de l'OCDE (FMI, 1997). Malgré plusieurs tentatives à l'échelon national, le système n'a pas été réformé pour introduire une taxe foncière proportionnelle à la valeur. Cela s'explique probablement en partie parce qu'un tel système nécessiterait un processus compliqué et itératif d'évaluation qui s'avère difficile, même dans les pays qui ont une forte tradition d'impôt foncier et où les prix des biens immobiliers sont stables ; c'est à plus forte raison plus difficile encore dans les pays en transition. Le faible pouvoir d'imposition tient aussi à ce qu'il n'y a pas de cadastre fiable. Il reste, malgré tout, que le report de la réforme de l'impôt foncier ne peut que priver les communes hongroises d'une importante source de recettes fiscales.

Accès des collectivités locales au marché des capitaux

L'imprévisibilité du système hongrois de subventions dissuade le secteur privé et les investisseurs institutionnels de prêter aux collectivités locales. Les marchés locaux des capitaux ne sont pas suffisamment développés, sauf dans la

Encadré 13. **L'impôt foncier local dans les pays d'Europe orientale**

Le produit de l'impôt foncier en Hongrie est faible par rapport à ce qu'il est dans d'autres pays de l'OCDE. L'impôt foncier est un impôt optimal, car son assiette est inélastique. Il est difficile de s'y soustraire et impossible d'en délocaliser l'assiette, sans compter qu'il existe une relation étroite entre la valeur du bien foncier et les infrastructures et services fournis par l'administration infranationale. Jusqu'ici, seules l'Estonie, la République tchèque et la Pologne ont obtenu des résultats satisfaisants dans l'imposition des biens immobiliers. En Estonie, l'impôt foncier est désormais basé sur la valeur marchande des biens. Son produit représente 1.5 pour cent des recettes fiscales totales. Une imposition des bâtiments fondée sur la valeur marchande est actuellement à l'étude. Après avoir effectué un certain nombre d'études-pilotes dans plusieurs régions, notamment dans un quartier de Prague, la République tchèque a introduit en 1998 une nouvelle taxe foncière basée sur la valeur des biens. En Pologne, des études-pilotes menées dans la région de Cracovie montrent que les impôts foncier pourraient représenter jusqu'à 25 pour cent des recettes totales des collectivités locales.

La mise en place d'un impôt foncier calculé en fonction de la valeur des biens pourrait devenir une source beaucoup plus importante de recettes locales en Hongrie. La comparaison avec les autres pays de l'OCDE indique qu'un montant équivalent à 0.8 pour cent du PIB pourrait être réaliste. A ce niveau, l'impôt foncier pourrait financer jusqu'à 7 pour cent des budgets des collectivités locales. La charge fiscale totale pourrait être allégée en rendant l'impôt foncier local déductible de l'impôt national sur le revenu.

région de Budapest. Jusqu'ici, les collectivités locales répugnaient à emprunter à des établissements financiers privés, préférant financer les investissements par la vente de leurs actifs. Sous l'effet de tous ces facteurs dissuasifs, les investissements des collectivités locales ne représentent plus que l'équivalent de 2 pour cent du PIB, contre 3 pour cent précédemment. Cependant, il est très probable qu'au cours des prochaines années, il leur deviendra tout à fait impossible de financer l'investissement par la vente d'actifs, car les investissements locaux nécessaires pour absorber les fonds structurels de l'UE doivent augmenter.

Jusqu'ici, seule la capitale a un accès réel au marché des capitaux et à des financements sans intermédiation. La demande de financement à moyen et à long terme des communes est limitée et les emprunts sont concentrés dans quelques grandes villes. En dehors des émissions d'euro-obligations de la ville de Budapest (150 millions de DM, 1998-2003), aucune commune ou société municipale hongroise n'a émis d'obligations internationales. A Budapest, les fonctionnaires demandent conseil aux banques d'investissement américaines, allemandes ou

autrichiennes qui jouent un rôle important dans les émissions d'obligations. Comme dans les pays nordiques, la Banque nationale d'épargne est spécialisée dans les emprunts municipaux, mais sa part tend à baisser, particulièrement à Budapest.

Les autres collectivités locales sont trop petites pour émettre des obligations et emprunter sur les marchés des capitaux. Elles en sont donc réduites à demander des crédits à des banques commerciales, à des établissements financiers publics, comme la Banque nationale d'épargne ou à la BERD. Depuis 1994, la Banque nationale d'épargne (OTP Bank Rt.) a perdu son exclusivité, mais sa part de marché est restée nettement dominante (92 %). Les effets immédiats des transformations politiques des années 1990-1991 ont entraîné un nombre non négligeable de faillites locales dues surtout à des surinvestissements pour lesquels le gouvernement a dû intervenir en tant que prêteur de dernier recours. C'est pourquoi une loi interdisant aux collectivités locales d'emprunter plus que l'équivalent de 70 pour cent de leurs recettes annuelles a été promulguée en 1995 (Banque mondiale, 1999c).

Le fait que les emprunts contractés par les collectivités locales soient à échéance de cinq ans représente un grave inconvénient, car le financement des infrastructures nécessite des instruments à plus long terme. Selon certains observateurs, le développement des marchés locaux des capitaux est entravé par la BERD. Les experts considèrent que le financement des projets locaux d'investissement par la BERD évince les capitaux privés.

Péréquation fiscale

Les disparités croissantes entre les différentes régions du pays influent sur les finances locales puisque les recettes fiscales locales sont directement liées aux résultats économiques locaux. Les disparités de pouvoir fiscal ont augmenté, de sorte que le niveau des services publics varie beaucoup d'un endroit à l'autre.

Jusqu'à présent, le seul élément de péréquation est la part de l'impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPP) qui est rétrocédée aux communes à raison d'une certaine somme par habitant. Sur le plan de la distribution, les collectivités riches sont favorisées quand la part rétrocédée de l'IRPP est élevée et, inversement, ce sont les collectivités pauvres qui sont favorisées lorsque la proportion des subventions du budget central est plus élevée. La baisse du taux de rétrocession de l'IRPP en Hongrie a évité que les disparités régionales ne s'accroissent davantage. Toutefois le système hongrois de partage de l'impôt est un système de péréquation incomplet et rudimentaire, parce qu'il ne tient compte que du taux de rétrocession de l'IRPP et du potentiel de taxe professionnelle. Enfin, comme l'IRPP est l'élément de péréquation crucial, ce système peut entraîner une recentralisation financière : il se traduit par une forte pression sur le taux de rétrocession aux collectivités locales, réduisant leur part de l'impôt et leur pouvoir sur cet impôt et érodant donc, du même coup, leur responsabilité financière.

De plus, il n'existe aucun système permettant de corriger les différences de *coûts* et de *besoins* en ce qui concerne les services communaux. Le système hongrois de transfert repose principalement sur des coûts unitaires qui sont des moyennes et qui sont donc uniformes dans toutes les communes. Ces subventions unitaires ne prennent pas en considération les différences des coûts nets entre les juridictions. La seule mesure de différenciation est que la subvention par habitant est plus élevée pour les communes rurales. Cette disposition est elle-même contestable, car il n'est pas toujours évident que les coûts par habitant soient plus élevés dans les petites collectivités. Il n'est pas tenu compte du fait que, dans les zones urbaines, l'enseignement supérieur ou les services culturels gonflent les coûts réels par habitant¹⁵. Cette absence de différenciation risque à long terme d'aggraver les disparités territoriales, car les collectivités où les coûts sont élevés pourraient ne plus être en mesure de fournir des services adéquats.

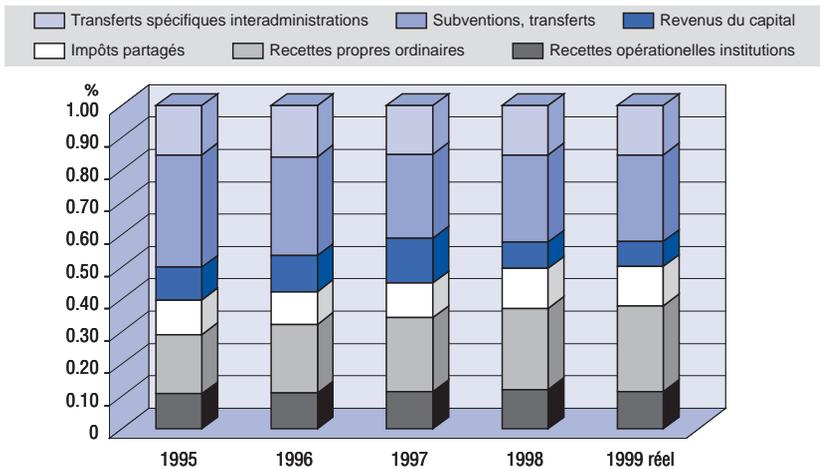
En résumé, en ce qui concerne la péréquation, les administrations locales hongroises reçoivent un appui financier considérable non seulement dans le cadre du système d'impôts partagés, mais aussi au moyen de toute une série de subventions. L'orientation de ces aides varie beaucoup et chacune obéit à différents principes. Aucun des régimes existants de soutien financier visant explicitement à assurer une péréquation économique et financière aux niveaux local et régional ne semble véritablement efficace. On peut donc se demander dans quelle mesure le système actuel de subventions financières verticales nivelle les disparités territoriales.

Prévisibilité des ressources financières

Le système fiscal hongrois souffre de l'imprévisibilité des ressources des collectivités locales. Les différents éléments constituant l'assiette des recettes des collectivités locales sont assez instables (graphique 13).

Comme on l'a vu plus haut, les recettes propres des collectivités locales ont augmenté par rapport aux impôts partagés et aux transferts et subventions. En outre, les recettes propres évoluent de façon plus régulière que les impôts partagés et les transferts. Les fluctuations importantes et fréquentes des ressources du budget central constituent le principal problème. Comme les collectivités locales ne contrôlent pleinement qu'une faible partie de leurs recettes, les fluctuations des transferts influent fortement sur la composition des ressources locales. La structure capricieuse des recettes locales complique la planification financière et menace donc la capacité des administrations infranationales à assurer le développement territorial à long terme.

Graphique 13. **Évolution des recettes des collectivités locales, 1992-1999**
Répartition en pourcentage



Source : Ministère des Finances de Hongrie, 2000.

Conclusions et recommandations

Nécessité de renforcer les institutions

Depuis les tous débuts de la transition, la politique régionale hongroise s'est consolidée, mais elle souffre encore du manque de ressources et des carences institutionnelles. L'Union européenne a fourni non seulement une assistance technique et financière pour mettre en place les législations nécessaires et améliorer les politiques dans tous les secteurs de l'économie, mais elle a aussi suscité une modification de l'organisation territoriale du pays et inspiré la Loi de 1996 qui a réformé les modalités d'élaboration de la politique régionale. Une redistribution des rôles en matière de politique territoriale commence à se faire jour et de nouvelles institutions régionales se sont vu attribuer des responsabilités dans la mise en œuvre des politiques. L'introduction progressive de systèmes analogues à ceux des fonds structurels a renforcé la participation des instances inférieures des administrations publiques, notamment au moyen de mécanismes de partenariat, et a accru leurs fonctions consultatives.

Toutefois, la nouvelle structure représente plutôt une déconcentration de l'administration qu'une véritable décentralisation et elle a souvent compliqué le système institutionnel au lieu de le rationaliser. Il manque encore en Hongrie une

instance intermédiaire solide qui pourrait reprendre certaines des fonctions du gouvernement et coordonner les responsabilités à l'échelon local. La structure du développement régional ne coïncide que partiellement avec les institutions existantes. Les nouveaux conseils de développement dans les régions et les comtés risquent souvent d'entrer en conflit de compétence avec les comtés parce que la répartition des tâches n'est pas clairement définie. En outre, les collectivités locales sont fortement dépendantes du gouvernement. Il n'y a pas suffisamment de collaboration horizontale entre comtés ou communes.

Les recommandations suivantes visent à remédier à ces problèmes.

- *Simplifier la structure institutionnelle et instaurer un niveau intermédiaire plus fort.* Il faudrait simplifier la structure territoriale hongroise et éviter les doubles emplois institutionnels. La Hongrie devrait donc renforcer une instance intermédiaire. Cette instance devrait être dotée de compétences accrues et d'un pouvoir fiscal suffisant. L'accroissement de ses compétences et de son pouvoir décisionnel, notamment en ce qui concerne la coordination régionale des politiques sectorielles, lui permettrait d'acquérir plus de légitimité, de renforcer son identité et de devenir plus novatrice. Le renforcement des institutions et l'amélioration de la qualité de l'administration devraient être concentrés à ce niveau intermédiaire.
- *Promouvoir la collaboration horizontale.* Il faudrait encourager une culture de coopération horizontale souple sous forme de communautés, pactes et partenariats, afin de mettre en place des régions fonctionnelles pour les différents services publics. Des incitations financières et autres devraient être créées, notamment, en accroissant la part de l'impôt retenue au niveau local. Les comtés devraient être encouragés à coopérer dans certains domaines. Le gouvernement devrait stimuler la collaboration horizontale, notamment en différenciant plus clairement les subventions attribuées aux collectivités locales ou en prévoyant des incitations dans la Loi sur les communautés intercommunales. Il devrait, en outre, établir et diffuser des directives pour le fonctionnement efficace de partenariats horizontaux et verticaux.

Nécessité d'un Code fiscal

La décentralisation a fait d'énormes progrès en Hongrie, que ce soit sur le plan politique ou sur le plan fiscal et financier. Le pays a réussi à transformer une structure excessivement centralisée en un État décentralisé dans lequel les entités locales jouissent d'une autonomie financière croissante. Les communes ont des ressources propres qui n'ont fait qu'augmenter par rapport ressources totales, depuis la transition. Toutefois, il reste beaucoup à faire : le système fiscal hongrois a encore de nombreuses carences. Les administrations locales n'ont pas suffisamment de pouvoirs pour influencer le développement local.

- Le déficit des finances locales – c'est-à-dire l'écart entre les recettes et les dépenses locales – est important. Les collectivités locales dépendent encore largement des transferts du budget national pour s'acquitter de leurs fonctions. Le système de transfert est surdimensionné et compliqué. Il donne lieu à des négociations et suscite des comportements de recherche de rente entre le niveau central et les niveaux locaux. En outre, il n'incite pas les collectivités locales à améliorer la qualité des services publics subventionnés.
- La structure des impôts locaux laisse à désirer. Le principal impôt local, la taxe professionnelle, est voué à s'éroder. L'impôt foncier est négligeable parce qu'il n'est pas fonction de la valeur des biens. L'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui est une modalité de financement appropriée pour les collectivités locales, revient en majeure partie au budget national.
- La péréquation fiscale n'est pas suffisamment efficiente et repose surtout sur le partage de l'impôt. Il n'y a aucune péréquation verticale ou horizontale des capacités financières et aucun système permettant de niveler les différences de coûts ou de besoins.
- Les ressources financières locales ne sont pas assez prévisibles, de sorte qu'il est difficile aux administrations locales d'établir des plans financiers.

La réforme du système fiscal fédéral hongrois devrait s'accompagner des réformes institutionnelles décrites ci-dessus et aboutir à un Code fiscal qui garantisse aux différents échelons de l'administration publique des recettes fiables (l'assiette de l'impôt restant stable), prévisibles (les allocations étant attribuées suivant des règles fixes), adéquates (l'assiette fiscale doit être établie au juste niveau) et appropriées (les recettes doivent être à la hauteur des responsabilités). Ce code fiscal aurait divers effets :

- *Améliorer l'autonomie financière des collectivités locales.* Le gouvernement devrait accroître et renforcer la capacité des administrations locales à percevoir elles-mêmes leurs ressources financières de façon que leurs responsabilités en matière de recettes soient à la hauteur de leurs responsabilités en matière de dépenses. Il faudrait élargir l'assiette fiscale et équilibrer la structure fiscale des collectivités locales. Cela pourrait se faire à travers les réformes suivantes :

1. Le montant qui revient aux collectivités locales (communes et/ou comtés) au titre de l'impôt sur le revenu devrait augmenter, soit que le taux d'imposition lui-même augmente, soit que les administrations locales soient autorisées à percevoir une taxe additionnelle (centime additionnel, par exemple). Toute modification future de la répartition de l'impôt sur le revenu ou toute disposition ayant un effet sur le droit des

collectivités locales de fixer elles-mêmes leur taux d'impôt sur le revenu devrait être décidée à la majorité des deux tiers du Parlement.

2. L'impôt foncier devrait devenir plus important pour les collectivités locales. Les actuels impôts fonciers et taxes d'habitation devraient être transformés en un impôt foncier basé sur la valeur. Le gouvernement devrait aider les collectivités locales à mettre en place un cadastre et à procéder à une évaluation afin de recenser la valeur des biens immobiliers.

- *Rationaliser le système de subventions entre échelons de l'administration publique et d'introduire des mécanismes d'incitations et de suivi.* Le montant des transferts et le nombre des subventions devraient être réduits. Les subventions devraient être limitées aux domaines dans lesquels la coopération entre les niveaux de l'administration publique où les externalités territoriales sont importantes (par exemple, l'environnement), ou bien dans lesquels il est essentiel d'assurer le respect de certaines normes à l'échelon du pays tout entier (par exemple, le bien-être social). Les subventions devraient, là où il y a lieu, être inconditionnelles. Les subventions visant à promouvoir certains services locaux, comme la santé ou l'éducation, devraient dépendre de la qualité du service. Le gouvernement devrait renforcer les mécanismes de suivi pour ce type de subventions.
- *Améliorer le système de péréquation.* Le système de péréquation financière devrait être amélioré pour remplacer la péréquation implicite qui résulte du partage de l'impôt sur le revenu et des diverses subventions attribuées aux collectivités locales. Le nouveau système de péréquation devrait tenir compte des disparités de capacité financière (pouvoir fiscal) et des différences de coûts (différences du coût de la fourniture d'un service public donné). Les subventions destinées à la péréquation devraient être entièrement inconditionnelles. Les systèmes de péréquation devraient assurer à toutes les collectivités locales des ressources financières adéquates, sans compromettre les incitations à maximiser les ressources financières d'origine locale et à respecter une stricte discipline budgétaire.

Il faudrait créer une table ronde permanente réunissant les administrations communales, régionales et centrale pour discuter et négocier les règles applicables aux impôts locaux, au partage des impôts, au système de transferts, au suivi des finances locales et à d'autres questions intéressant le fédéralisme fiscal. Cette table ronde pourrait guider la création, la mise en œuvre et l'adaptation des éléments du Code fiscal.

Notes

1. La Hongrie a été le premier pays en transition à établir un cadre législatif pour le développement régional afin de renforcer la légitimité et d'améliorer la cohérence et l'efficacité des politiques à destination des régions.
2. Les ministères sont les suivants : Intérieur, Environnement, Transports et Gestion de l'eau, Agriculture et Développement régional, Économie, Finances, Affaires sociales et Famille, Santé, Éducation, Patrimoine culturel national et ministère chargé du Cabinet du Premier ministre.
3. Les ministères représentés comprennent, outre le ministère de la Jeunesse et des Sports, tous les ministères représentés au CNDR, exception faite du ministère des Transports et de la Gestion de l'eau.
4. Depuis 1992, 66 millions d'euros ont été dépensés pour des programmes de développement dans le cadre du Programme PHARE.
5. Les sigles hongrois de ces programmes sont : CEDA pour l'Assistance décentralisée ciblée ; CCT pour l'assistance ciblée et affectée à une fin particulière ; TEKI pour la Péréquation régionale, et TFC pour l'Allocation de développement régional.
6. La hiérarchie des instances territoriales comprend trois niveaux en Autriche, en République tchèque, au Danemark, en Finlande, aux Pays-Bas, au Portugal et en Suisse, dont la population est comparable à celle de la Hongrie. La Belgique a quatre niveaux à la suite des réformes fédérales des années 1990. Source : Base de données territoriales de l'OCDE.
7. En République tchèque, un système de régions a été créé en 2001 et les comtés ont été supprimés, si bien que le nombre d'échelons n'a pas changé.
8. La Loi sur les collectivités locales prévoit que l'autonomie locale peut s'exercer au niveau de l'agglomération et au niveau du comté. Le terme « autonomie locale » s'applique aussi à l'autonomie au niveau des comtés, mais la Loi établit une distinction entre l'autonomie des comtés et celle des communes. Pour éviter toute confusion, le terme de « collectivité local » sera utilisé pour désigner les municipalités et les comtés, tandis que les termes plus spécifiques de commune (ou municipalité) et de comté seront utilisés chaque fois que la distinction sera nécessaire.
9. La Loi sur les collectivités locales définit un ensemble de tâches statutaires des collectivités locales : ce sont les services de base tels que les dispensaires locaux, l'enseignement primaire, les services locaux d'incendie, etc.
10. La Loi sur les collectivités locales ne définit que les tâches qui deviennent régulières lorsque cela est précisé dans des lois telles que la Loi sur les pouvoirs publics (20/1990) ou des lois sectorielles.
11. Allocation de développement rural (régional), Péréquation territoriale et Assistance ciblée décentralisée. Un programme gouvernemental spécial offre également 9 milliards de HUF

provenant d'allocations budgétaires sectorielles à cinq CDC, afin de réduire sensiblement les disparités économiques et sociales dans les zones désavantagées.

12. Loi n° XXI/1996 (IV.5.), Article 11, alinéa 2a.
13. Il n'y a pas de données disponibles.
14. Le fait que, à l'échelle internationale, la taxe professionnelle tende à diminuer confirme ces considérations théoriques. Depuis une dizaine d'années, l'importance relative de la taxe professionnelle s'est réduite dans de nombreux pays de l'OCDE. Dans la plupart des cantons suisses, le taux des impôts locaux des entreprises a baissé pendant les années 1990. Même à l'échelon national, la concurrence pour attirer de nouvelles entreprises a eu un effet notable : en Allemagne, par exemple, la *Kapitalsteuer* a été réduite, il y a quelque temps. L'Autriche a supprimé la taxe professionnelle, il y a quelques années, et, en France, le régime de la taxe professionnelle a été réformé récemment et son taux a été réduit.
15. En Suisse, les dépenses publiques totales augmentent en suivant de très près la taille des communes. Seules les très petites communes doivent assumer des dépenses plus élevées. Voir Administration fédérale des finances, 1997.

Chapitre 6

Politique régionale hongroise et adhésion à l'Union européenne

L'expérience considérable de la Hongrie en matière de politique régionale a été un facteur qu'il ne faut pas négliger dans la réussite de la transition. Il n'en a pas été de même pour beaucoup d'autres PECO où cette tradition était peu présente. Le gouvernement hongrois a été ainsi plus facilement en mesure d'intégrer les programmes de l'Union européenne et d'amorcer un processus dynamique d'application des politiques et de renforcement des institutions. Les autorités avaient commencé à combattre les disparités dès les premiers stades de la transition en concentrant leurs efforts sur les territoires et régions défavorisés. Le vote par le Parlement de la Loi sur le développement régional et l'aménagement du territoire, en 1996, a donné ensuite une nouvelle impulsion. La réforme adoptée dans ce contexte s'efforce de tenir compte de la nécessité non seulement de décentraliser certains éléments de la mise en œuvre des politiques, mais aussi de créer une instance administrative appropriée pour satisfaire aux critères européens. L'UE a, en fait, commencé à jouer un rôle important dès 1991, en signant d'importants accords de coopération, suivis de la mise en œuvre du partenariat pour l'élargissement. La contribution de l'UE a aussi été importante au niveau de l'élaboration des politiques, grâce au programme PHARE et aux autres instruments de pré-adhésion¹. La Commission a maintenant établi des jalons pour la phase d'adhésion et elle a favorisé l'adoption d'une discipline efficace fondée sur des principes de politique régionale répondant aux critères des fonds structurels. La compatibilité de la politique hongroise avec les règles de l'UE est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour optimiser les interventions régionales. Le présent chapitre analyse l'évolution de l'appui de l'UE et l'impact du programme PHARE. Il traite particulièrement des principales modifications apportées aux politiques hongroises dans le cadre de l'adhésion.

Le cadre PHARE et la pré-adhésion

PHARE, créé en 1989, est le principal programme d'assistance extérieure visant à renforcer les politiques de développement en Hongrie (encadré 14).

Encadré 14. Les programmes PHARE

Il y a plusieurs types de programmes PHARE : les programmes nationaux, les programmes horizontaux, les programmes de coopération transfrontières et les programmes communautaires. Les premiers visent à répondre aux besoins spécifiques de chaque PECO. Le deuxième groupe consiste en 19 programmes plurinationaux, notamment le programme pour les petites et moyennes entreprises, le programme pour la démocratie, le programme pour le consensus, le programme préparatoire spécial pour les fonds structurels, etc. Les programmes de coopération transfrontières facilitent la coopération entre les régions frontalières de l'Union européenne et les pays candidats, ainsi qu'entre les régions frontalières des pays qui bénéficient des programmes PHARE. L'Union appuie aussi la participation de ces derniers à plusieurs de ses programmes existants (ouverts aux États membres de l'Union) tels qu'Erasmus, Tempus et Socrates.

Conçu pour faciliter le passage à l'économie de marché dans les PECO, il fournit une aide technique et financière dans des secteurs économiques-clés et finance une vaste gamme de projets de développement².

Depuis le milieu des années 1990, l'appui de l'UE privilégie l'assistance technique, la formation et l'éducation plutôt que la privatisation, le développement régional et l'investissement dans l'infrastructure. Les programmes sont de plus en plus conçus dans l'optique de l'adhésion. Étant donné la nécessité de rééquilibrer les aides européennes en faisant une plus large place à la réforme du secteur public, à la reprise de l'acquis communautaire et au développement des capacités locales, les deux principales priorités du programme PHARE sont désormais : 1) le renforcement des institutions et 2) l'appui à l'investissement.

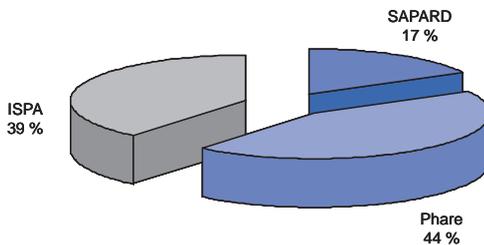
1. Environ 30 pour cent des fonds de PHARE sont utilisés maintenant pour renforcer la capacité des institutions démocratiques, de l'administration publique et des organisations à mettre en œuvre et à appliquer la législation communautaire. Un important aspect de cette activité est le jumelage (échange de connaissances et de compétences entre fonctionnaires d'un État membre et d'un pays candidat).
2. Les 70 pour cent restants financent des projets d'investissement destinés à faciliter le respect de la législation communautaire et les règles contraignantes de l'Union dans des domaines, comme l'énergie, la concurrence, la sécurité des transports, la législation sociale et le code du travail, la protection des consommateurs, la justice, et la police, les règlements vétérinaires et phytosanitaires, la législation relative aux produits industriels, la

protection des consommateurs et les acquis environnementaux³. Les aides à l'investissement sont de quatre types : l'aide à l'adoption des normes et règles de l'UE, les grandes infrastructures (aides reprises par l'ISPA à partir de 2000⁴), l'appui aux petites et moyennes entreprises et le développement régional.

Caractéristiques du programme PHARE

Un aspect notable du programme PHARE est le volume considérable de ressources qui lui sont affectées. C'est de loin le plus important des programmes de l'UE destinés à appuyer la transition dans les PECO. Entre 1990 et 1999, son budget total a été proche de 11 milliards d'ECU/euros, dont la Hongrie a reçu environ 1.03 milliard, soit quelque 9 pour cent du total (équivalant en moyenne à 0.2 pour cent du PIB hongrois, chaque année). Dans le cadre du processus de pré-adhésion, le programme a récemment été renforcé avec l'adoption de l'Agenda 2000, qui définit des critères d'adhésion fixes et accorde une assistance financière de plus de 3 milliards d'euros par an aux pays candidats pour la période 2000-2006⁵. Ce montant est réparti entre trois fonds : le programme PHARE lui-même, l'ISPA (environnement et infrastructures de transport) et le SAPARD (développement agricole et rural). Ces fonds représentent environ 10 pour cent des dépenses des fonds structurels communautaires dans les pays membres. PHARE détient la part du lion avec environ 1.5 milliard d'euros, tandis que 1 milliard est consacré à ISPA et 0.5 milliard à SAPARD. L'importance relative de chacun de ces trois fonds varie d'un pays à un autre. Pour la Hongrie, PHARE représente environ 96 millions d'euros⁶. On prévoit quelque 80 à 90 millions d'euros pour l'ISPA et 35 à 40 millions d'euros par an pour le SAPARD (graphique 14) (MADR, 2000).

Graphique 14. Part relative des trois instruments de pré-adhésion en Hongrie, 2000-2002



Source : Données en provenance de la Commission européenne.

Les programmes PHARE sont très ambitieux et diversifiés. Comme on le voit sur le graphique 15, une priorité élevée est accordée au développement régional, surtout depuis 1995. Viennent ensuite la réforme de l'administration publique en vue de renforcer la capacité institutionnelle pour l'adhésion ; l'appui à la participation aux programmes communautaires existants ; les investissements dans le transport, l'énergie et l'environnement ; la modernisation du secteur agricole, la privatisation et la coopération transfrontalière entre États membres de l'Union et pays candidats. Les problèmes de cofinancement limitent néanmoins la participation aux programmes communautaires, même si 10 pour cent des ressources de PHARE peuvent être utilisées comme ressources nationales. L'essentiel des ressources financières sont attribuées aux programmes nationaux.

Développement régional

S'agissant de la politique régionale de la Hongrie, l'assistance de l'UE a d'abord contribué à consolider le budget régional et à fournir des capitaux d'amorçage pour de nombreux projets de développement. A cette date, cinq programmes de développement régional ont été approuvés, dont le programme de pré-adhésion de 1998 qui est encore en cours⁷. Dans le cadre de ces cinq programmes, 66 millions d'euros/ECU ont été attribués au programme de développement régional de PHARE (tableau 22). Pour la période 2000-2002, le PPDN a été établi afin d'insérer le processus de planification dans un contexte pluriannuel, de respecter la

Graphique 15. Les programmes PHARE en Hongrie, 1990-99
Millions d'euros

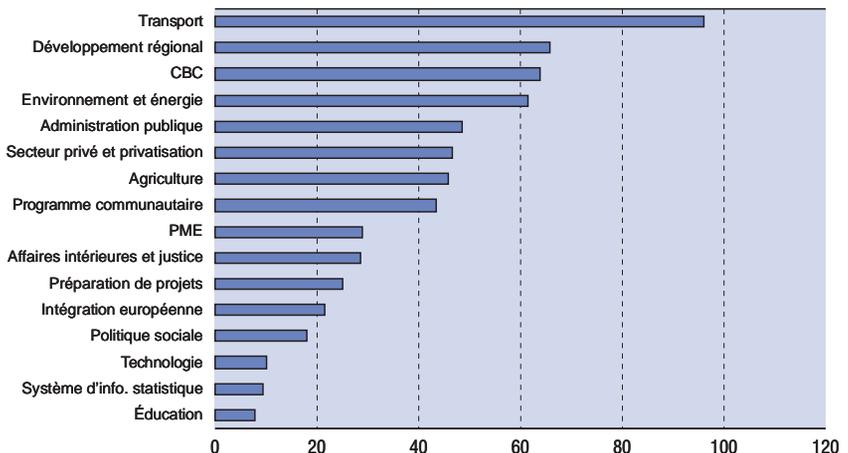


Tableau 22. Programmes PHARE de développement régional

Programmes PHARE de développement régional	Année d'approbation	Budget Millions d'ECU/euros
Politique régionale et de cohésion	1998	7
Développement régional	1997	34
Système de développement régional	1996	10
Développement régional et reconversion du secteur sidérurgique	1995	5
Développement régional	1992	10

Source : Données en provenance de la Commission européenne.

méthodologie des fonds structurels et de constituer une base pour la programmation de PHARE, d'ISPA et de SAPARD (GRH, 1999). Le budget, y compris la contribution nationale, devrait plus que doubler. Conformément aux priorités du PPDN, le programme PHARE en faveur de la cohésion économique et sociale sera dirigé en priorité vers le développement local et les ressources humaines, domaines qui n'étaient pas des domaines prioritaires dans les programmes précédents. Les aides seront axées sur les trois régions les moins développées (Nord, Grande Plaine septentrionale et Grande Plaine méridionale). Toutefois, ces programmes ne visent pas directement à réduire les disparités et à stimuler le développement économique, mais plutôt à développer la capacité de gestion des projets de développement futurs à l'échelon infranational. Certaines opérations de développement sont encore prévues, en particulier pour la coopération avec les entreprises et la préparation des PME pour le marché communautaire, le développement du tourisme régional, la promotion de l'innovation dans les PME, le développement des infrastructures pour les entreprises, et des projets destinés à améliorer l'emploi, par exemple en stimulant la transition entre la formation et le monde du travail. Les conseils régionaux de développement (CRD) et les agences régionales de développement (ARD) feront l'objet d'une attention particulière dans la mise en œuvre et la planification des projets. PHARE fournira aussi des fonds pour le renforcement des institutions en vue d'améliorer la capacité administrative aux niveaux central et infranational (4 millions d'euros).

Des progrès considérables ont été accomplis au cours de la dernière décennie, PHARE ayant donné une forte impulsion aux réformes de l'économie et des institutions régionales. Le premier programme de développement régional, lancé en 1993 avec une dotation de 10 millions d'ECU, a beaucoup aidé à préparer la Loi de 1996 sur le développement régional et l'aménagement du territoire et à moderniser l'Allocation de développement régional. Les politiques régionales et les systèmes de développement des États membres de l'UE ont été analysés et les méthodes qui pouvaient être adaptées ont été intégrées dans la nouvelle

politique régionale de la Hongrie. Le programme a aussi appuyé la création et le fonctionnement des CDC dans les deux comtés assistés, Borsod-Abaúj-Zemplén et Szabolcs-Szatmár-Bereg (mettant en jeu le financement de programmes au moyen des fonds pour les initiatives pilotes, des systèmes d'appel d'offres, le contrôle de l'utilisation, l'évaluation des programmes). En outre, un nombre significatif de partenariats intercommunaux (une quarantaine) a vu le jour. Les programmes plus récents, avec une dotation totale de 56 millions d'euros pour la période 1996-1999, ont été axés sur la restructuration industrielle (diversification de la structure économique grâce à un appui aux nouvelles entreprises), sur le développement rural (infrastructures pour les entreprises), et sur le développement des ressources humaines (priorité aux projets favorisant l'emploi). Ces programmes ont été extrêmement utiles, notamment en préparant un terrain propice à l'entreprise au niveau local.

La composante transfrontières

En 1995, dans le sillage des programmes interrégionaux (INTERREG), la Commission a ajouté aux programmes PHARE une composante concernant les régions frontalières, question territoriale importante en Hongrie, car les trois quarts des comtés sont frontaliers. Un montant de 42 millions d'euros a été affecté à ces programmes au titre de la coopération entre l'Autriche et la Hongrie (notamment, pour la planification régionale, les investissements dans l'infrastructure, la création de parcs industriels, la coopération commerciale, l'amélioration des ressources humaines et la protection de l'environnement). Des programmes de coopération analogues entre la Hongrie et la Roumanie, entre la Hongrie, la Slovénie et l'Autriche, entre la Hongrie, l'Autriche et la Slovaquie, et enfin, entre la Hongrie et la Slovaquie ont été mis en place. A la fin de 1999, un montant total de 64 millions d'euros avait été dégagé. Comme l'indique le tableau 23, les principaux bénéficiaires ont été les comtés du Nord-Ouest, c'est-à-dire ceux qui – après Budapest et le Centre – enregistrent le PIB par habitant et le taux d'emploi les plus élevés. Certains comtés de l'Est et du Nord ont aussi participé aux programmes de coopération transfrontières avec la Roumanie et la Slovaquie. Jusqu'à présent, des difficultés d'absorption ont bloqué les initiatives dans les régions du Nord-Est. Les progrès récents de la coopération entre l'UE et la Croatie permettent d'espérer de nouvelles collaborations transfrontières avec les comtés de la Transdanubie méridionale.

Outre leurs contributions au développement à moyen terme des régions concernées, les programmes transfrontières ont fourni un appui dans cinq domaines et contribué à la réalisation d'une multitude de projets souvent petits mais utiles (encadré 15).

Tableau 23. **Comtés bénéficiaires des programmes PHARE de coopération transfrontières**

Programmes de coopération transfrontières	Budget approuvé Millions d'ECU	Comtés bénéficiaires
Hongrie-Autriche, 1995, 1996, 1997, 1999	42	Győr- Moson-Sopron, Vas, Zala
Hongrie-Autriche-Slovenie, 1995, 1996	3	Vas, Zala
Hongrie- Autriche, Slovaquie, 1995, 1996	3	Győr- Moson-Sopron
Hongrie-Roumanie, 1996, 1997, 1999	14	Csongrad, Hajdu-Bihar, Bekes, Szabolcs-Szatmar-Bereg
Hongrie-Slovaquie 1999	2	Győr-Moson-Sopron, Komarom-Eztergom, Pest, Nograd, Heves, Borsod-Abauj-Zemplen
Hongrie	64	

Source : Données en provenance de la Commission européenne.

Encadré 15. **Réalisations des programmes PHARE de coopération transfrontières**

Infrastructures techniques. Plusieurs programmes ont été réalisés, y compris la construction de routes, de déviations, de postes frontières et de plusieurs aéroports locaux.

Protection de l'environnement. Des barrages déversoirs ont été construits, des canalisations ont été réalisées et un réseau d'information hydrométéorologique a été mis en place, ainsi que des déchetteries et des usines de traitement des eaux.

Développement économique. Des bâtiments vétustes ont été rénovés et de nouveaux bâtiments ont été construits, par exemple, le centre de conférence de Sopron, le parc d'affaires de Sopron, le parc d'innovation de Szombathely, la pépinière d'entreprises de Lenti, le centre de services et de formation de la Chambre de commerce de Győr. Un programme spécial de modernisation des postes frontières a été lancé, principalement le long des frontières avec la Roumanie, la Slovaquie et l'Ukraine, assorti d'un budget de 16 millions d'ECU.

Développement des ressources humaines. Des programmes, comme le Centre d'études et de documentation européennes et le Collège de formation de Daniel Berzsenyi ont été mis en œuvre.

Micro-projets. Des projets destinés principalement à rapprocher les gens les uns des autres se sont matérialisés dans l'établissement d'échanges, la création d'institutions et de réseaux et le lancement de manifestations de petite ampleur visant à encourager les partenariats transfrontières.

Les coopérations interrégionales se sont également inscrites dans une perspective plus large. En 1997, a été lancé un nouveau programme INTERREG – Mesures d'application pour l'Espace central, adriatique, danubien et oriental. Ce programme regroupe l'Autriche, l'Allemagne, l'Italie, la Grèce, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, la Yougoslavie, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, l'ex-République yougoslave de Macédoine, l'Albanie, la Moldavie et l'Ukraine. La Hongrie participe à la structure de gestion du programme et contribue activement à plusieurs projets transnationaux. D'autres initiatives de coopération ont été prises : par exemple, dans le cadre de la Communauté de travail Alpes-Adriatique (comtés et régions d'Autriche, d'Italie et de Hongrie). De manière générale, le gouvernement, au travers de son concept de développement régional national encourage la mise en place des eurorégions, comme celle d'Alfold-Banat-Vajdasag (avec la Yougoslavie), de Tisza-Maros (avec la Roumanie) ou des Carpatés (régions frontalières d'Ukraine, de Pologne, de Roumanie et de Hongrie).

ISPA, SAPARD et coordination sectorielle

Les programmes PHARE dans les secteurs des transports et de l'environnement ont toujours absorbé une importante proportion du budget total (cette proportion était encore proche de 20 % dans le programme 1999). Cela tient : 1) au sous-équipement du pays dans le domaine des infrastructures de transport, et 2) aux graves problèmes environnementaux qui nécessitent des interventions spécifiques.

1. Au début des années 1990, les aides des programmes PHARE dans le secteur des transports consistaient principalement à fournir du matériel et des pièces détachées en cas d'urgence. Aujourd'hui, surtout dans le cadre du nouvel instrument de pré-adhésion ISPA, l'objectif est de mettre les infrastructures des pays candidats en conformité avec les normes communautaires et de relier les principaux axes au réseau transeuropéen. Ces liaisons sont indispensables, étant donné les relations étroites qui existent entre l'IDE et la construction d'autoroutes, ainsi qu'entre l'IDE et le développement économique régional. Toutefois, il n'est pas facile de s'entendre sur les axes prioritaires et sur le rythme et les modalités de la construction⁸. Par exemple, la construction de la M3 à travers le Nord-Est jusqu'en Ukraine, qui n'est même pas un pays candidat, n'est pas prioritaire pour l'Union. Ce projet ne bénéficiera donc pas de l'assistance d'ISPA, contrairement à la M7 orientée vers le Sud et longeant le lac Balaton.

2. Il existe aussi des divergences de vues entre le gouvernement hongrois et la Commission concernant les investissements environnementaux. Tous

deux reconnaissent l'importance de l'épuration des eaux et de l'évacuation des déchets, mais la liste des projets prioritaires est difficile à établir. La plupart des investissements étaient prévus pour Budapest et quelques grands centres régionaux, comme Debrecen, Szeged et Győr. Le lac Balaton est une zone hautement prioritaire pour la Commission, mais non pour le gouvernement hongrois. En outre, certains projets concernant Budapest ont été retirés de la liste, surtout à cause des conflits politiques entre la ville et le gouvernement. Pourtant, de nombreux programmes ont déjà été réalisés dans le cadre de PHARE : l'aménagement de décharges municipales contrôlées, la modernisation des services d'incendie (Szolnok, Miskolc, Győr, Budapest et Kiskunfelegyhaza), le traitement des eaux usées et l'élimination des boues (Szeged, Dunaujvaros, Szekesfehervar), la protection de la nappe et la lutte contre la pollution, ainsi que les investissements environnementaux dans les PME. Au total, quelque 50 millions d'euros ont été affectés à des projets environnementaux.

L'agriculture, même si sa part dans le PIB et l'emploi a diminué depuis le début de la transition, joue encore un rôle majeur dans plusieurs régions, comme la Grande Plaine et la Transdanubie méridionale, où elle représente 15 pour cent du PIB. Il n'est donc pas surprenant que plusieurs programmes PHARE aient été consacrés à ce secteur et aux activités rurales. Ainsi, 8 millions d'euros ont été attribués aux zones rurales du nord-ouest de la Hongrie et de la Transdanubie méridionale au titre du programme-pilote de développement de 1997. Parallèlement, le gouvernement faisait d'importants efforts dans le cadre de son programme agricole de 1998 : *i*) renforcement des antennes infranationales du MADR ; *ii*) encouragement de la capacité de développement régional par des activités de formation, des conseils techniques et la mise en place d'un bureau-pilote (2 millions d'euros) ; et *iii*) appui à un réseau de coopération (3 millions d'euros). Maintenant que SAPARD a pris la relève de PHARE, l'aide à l'agriculture perd de l'importance par rapport à l'appui aux autres activités rurales (encadré 16). S'il est vrai que 62 pour cent des crédits seront consacrés aux ajustements structurels dans le secteur agricole et à la reprise des acquis communautaires pour la mise en œuvre de la Politique agricole commune, une approche plus territoriale est désormais encouragée. L'accent est mis sur la rénovation des villages, les activités extra-agricoles et les infrastructures rurales (36.5 % des crédits)⁹. De plus, la part de l'agriculture dans les budgets du plan hongrois de développement rural tend à diminuer au profit du développement rural *per se*. En ce qui concerne la gestion des programmes, la responsabilité de l'élaboration des politiques relève principalement du MADR, qui contrôle aussi l'organisme de paiement de SAPARD. Sept bureaux de comté sont maintenant en mesure de surveiller la passation des marchés pour tous les projets SAPARD. Le SAPARD a un système de gestion novateur. Sur recommandation de la direction générale de l'agriculture de l'UE, la Communauté

Encadré 16. Le Plan SAPARD

Les zones rurales hongroises connaissent de graves problèmes d'adaptation structurelle en raison de la restructuration des activités agricoles. L'emploi a baissé et beaucoup de villages affichent des taux de chômage plus élevés et des revenus plus faibles que les zones plus urbanisées.

Dans ce contexte, le programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (SAPARD) est destiné à fournir une aide pour améliorer l'efficacité de la production agricole, instaurer des conditions plus favorables à la sécurité alimentaire, à l'hygiène et au bien-être des animaux, accroître la proportion de produits de grande qualité et à valeur ajoutée, réduire les atteintes à l'environnement, créer des groupements de producteurs et améliorer la capacité des zones rurales à retenir la population et créer des emplois. Un nouveau programme d'assistance au développement rural doté de 7 milliards de HUF en 2000, dont la moitié sera consacrée au cofinancement du SAPARD, a été mis en place. Il devrait aider à remédier aux principaux handicaps des zones rurales en intensifiant les projets dans divers domaines : infrastructure, diversification et modernisation de l'agriculture, diffusion des connaissances et des compétences. Selon les experts du gouvernement hongrois, le programme SAPARD devrait permettre de conserver ou de créer 25 000 emplois en milieu rural.

a opté pour un système d'exécution décentralisé analogue à celui du FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles). En conséquence, les autorités hongroises auront la totale responsabilité de l'affectation et de la gestion des fonds par l'intermédiaire de l'agence SAPARD et d'un réseau de bureaux régionaux. La Commission continue de procéder à des versements conditionnels tant que le système fonctionne de façon acceptable.

Dans ce contexte, la coordination des initiatives qui posait déjà des problèmes quand toutes les activités étaient concentrées dans le cadre unique de PHARE, devient maintenant une question majeure. Beaucoup de programmes sectoriels et régionaux (y compris les programmes de coopération transfrontières) ont des objectifs et des domaines d'action communs. Pour éviter les doubles emplois et les erreurs de gestion, il faut respecter les procédures et chercher les complémentarités. Par exemple, les projets de maîtrise des crues et de protection contre les inondations ne peuvent être financés par l'ISPA, mais sont un élément important des programmes de coopération transfrontières. Des relations avec les programmes pertinents du SAPARD doivent être établies pour maximiser leur impact. Si PHARE appuie des projets de restructuration des services de gestion des eaux et finance des campagnes de sensibilisation, cela a des chances de renforcer

les projets d'infrastructure hydraulique de l'ISPA et d'accroître leur taux de rentabilité sociale (Commission européenne, 1999c). En outre, il faudrait veiller davantage à éviter les conflits d'objectifs (par exemple, encourager les normes alimentaires dans le cadre du SAPARD, tout en maintenant un tarif communautaire élevé). Il faut s'attacher non seulement à redistribuer les tâches entre les programmes, mais aussi à intégrer les résultats des évaluations d'impact. Des efforts sont entrepris dans ce domaine. La coordination de l'aide internationale (y compris PHARE) a commencé très tôt, avec l'établissement du Comité interministériel de coordination de l'aide internationale. Un nouveau Secrétariat de la coordination de l'aide a aussi été mis en place sous l'égide du Cabinet du Premier ministre.

Subsidiarité

Le programme PHARE est caractérisé par un système centralisé de décision et d'exécution. La gestion est externalisée, mais la Commission doit contresigner tous les contrats et Bruxelles doit approuver tous les paiements. Les allocations de PHARE ne sont donc que des cadres : les versements ne sont effectués que si la Commission est satisfaite de la gestion du programme par la Hongrie, de son état d'avancement et du respect des procédures de l'Union dans l'élaboration et l'adjudication des contrats. Toutefois, la stratégie de pré-adhésion prévoit une décentralisation graduelle, c'est-à-dire des transferts de responsabilités de Bruxelles aux autorités nationales. Des mesures de renforcement des activités nationales ont déjà été prises, notamment, la création du Fonds national (unifié) qui est l'unique responsabilité de l'Unité centrale des finances et des contrats, l'amélioration de la coordination entre les différents bureaux et ministères concernés par les programmes PHARE, l'établissement de comités de surveillance et l'amélioration continue des contrôles et audits financiers. Cela suppose une extension considérable de l'administration centrale dans plusieurs ministères, y compris le MADR, le ministère de l'Environnement et le ministère des Transports et de la Gestion de l'eau. La Commission n'a cessé d'affirmer que le système administratif hongrois n'est pas encore en mesure de gérer les fonds structurels, bien qu'il ait déjà été grandement amélioré (Commission européenne, 1998a). La Hongrie manque encore de ressources humaines adéquates, faute de salaires suffisants, d'une formation appropriée et de capacités linguistiques. Aux yeux de l'UE, le renforcement de l'administration centrale est hautement prioritaire.

Le caractère centralisé de PHARE est également manifeste au niveau opérationnel. Jusqu'ici, sur la scène nationale, le gouvernement a conservé la responsabilité de l'exécution de la majorité des projets. Toutefois, une certaine décentralisation a été introduite dans beaucoup de projets de développement régional et de programmes de coopération transfrontières (encadré 17)¹⁰. Les CDC sont apparus dès le premier programme PHARE. Depuis le programme PHARE de 1995, des CRD et des ARD ont été créés dans le Nord-Est, la Grande Plaine

Encadré 17. **Contribution de PHARE à la décentralisation de la gouvernance en Hongrie**

Dans le cadre du premier programme PHARE de développement régional, des actions-pilotes et une planification stratégique décentralisée ont été menées dans deux comtés : Borsod-Abaúj-Zemplén et Szabolcs-Szatmár-Bereg. Les CDC et les organismes d'exécution et agences de développement correspondant ont été établis à titre expérimental conformément à la Loi sur le développement régional et l'aménagement du territoire. Les ARD ont aussi joué un rôle essentiel dans le programme-pilote de développement de petites zones récemment lancé dans la Grande Plaine méridionale et en Transdanubie méridionale. Ce programme devrait aider les institutions régionales à établir des modèles de planification pour les projets fondés sur le partenariat et à familiariser les ARD avec les institutions européennes. La coopération transfrontières est aussi mise en œuvre dans les bureaux régionaux décentralisés de PHARE. Par exemple, les bureaux régionaux de PHARE de Bekescsaba et d'Arad gèrent le programme de coopération transfrontières entre la Hongrie et la Roumanie. Le bureau de Bekescsaba est responsable des grands et petits projets du côté hongrois et celui d'Arad des petits projets du côté roumain. Les programmes austro-hongrois sont gérés à Sopron. En outre, chaque région transfrontières a établi un comité de coopération pour préparer les documents conjoints de programmation transfrontières (plans de développement) et d'identification des projets. Des sous-comités de suivi ont aussi été créés au niveau régional pour examiner en détail l'avancement de tous les programmes. Ces comités comprennent des représentants des instances nationales et infranationales. Les programmes de coopération transfrontières ont beaucoup contribué au développement de la Transdanubie occidentale, non seulement sur le plan matériel (investissement dans les infrastructures), mais aussi en renforçant la capacité des institutions régionales à établir des programmes et plans transfrontières à long terme concrétisant le principe du développement régional. Cette région est la plus active et la plus efficace en matière de développement régional.

septentrionale, la Grande Plaine méridionale et la Transdanubie méridionale pour identifier les projets et gérer la passation des marchés.

Toutefois, à ce niveau, les capacités administratives et les compétences en matière de politiques laissent encore beaucoup à désirer. En effet, les institutions macro-régionales ne sont pas encore rodées (beaucoup de CRD ont été créés en 1999). Pour la première fois, en 2001, les CRD disposent d'un budget de développement, mais plus limité encore que celui des CDC, et financé par les budgets national et de comté.

Évaluation de PHARE

Étant donné les multiples objectifs de PHARE, une évaluation générale du programme s'avère particulièrement difficile et nécessairement imprécise. La

Commission estime que l'impact économique et social du programme est globalement positif, notamment en ce qui concerne le renforcement des institutions, le transfert des compétences de gestion et l'élaboration des politiques. Sa contribution à la réussite de la privatisation et son rôle actif dans la mise en place d'un environnement local et régional plus favorable à l'IDE sont généralement reconnus. Dans son Rapport régulier sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion de 1999, la Commission relève, en particulier, que PHARE a contribué à assurer la réussite du Fonds de garantie du crédit rural qui a permis aux PME rurales d'accéder à des capitaux qui leur faisaient cruellement défaut. Le rapport souligne aussi que PHARE a activement appuyé le secteur des infrastructures de transport, gourmand en investissements et qui manque terriblement de fonds. Enfin, il souligne que PHARE a introduit des méthodes modernes de restructuration et fourni d'importants investissements permettant de conserver l'emploi dans les industries manufacturières.

Les jugements concernant les sous-programmes PHARE sont souvent plus mitigés¹¹. On leur reproche souvent des carences de gestion, de longs retards dans l'exécution des projets et des procédures de passation des marchés trop rigides. Le manque d'études préparatoires et de plans-cadres, ainsi que l'aide insuffisante donnée au secteur financier pour qu'il se familiarise avec la gestion des projets d'infrastructure, sont souvent dénoncés. Les analyses montrent que dans le secteur des infrastructures de transport, les financements de PHARE privilégient excessivement l'investissement aux dépens du renforcement des institutions, notamment, de la formation, et que la coordination entre PHARE et les autres institutions internationales de financement laisse à désirer (sur le plan des procédures) (Commission européenne, 1999*d*). On considère aussi souvent que les projets stratégiques de renforcement des institutions appuyés par PHARE n'ont guère eu d'effets sur l'élaboration des politiques, alors que leur impact sur l'application desdites politiques était satisfaisant (Commission européenne, 1999*d*). De tous les programmes de base de développement régional, le programme pour les PME est celui qui a été le plus étudié. C'est certes grâce à lui qu'a été créé le réseau d'agences pour les entreprises locales (AEL), mais il éprouve de plus en plus de problèmes en raison, notamment, du manque d'intérêt des administrations et des banques locales. On peut d'ailleurs douter que ces agences soient capables à l'avenir d'être des instances autofinancées à même d'aider les PME, particulièrement pour les questions de sous-traitance (Commission européenne, 1999*b*). Le programme PHARE de prêts, quant à lui, n'a pas incité les banquiers à proposer des crédits aux PME. Dans le cas du programme de micro-crédit, les demandes ont été plus importantes, car ce programme était l'unique source locale de crédit pour les nouveaux entrepreneurs. Toutefois, sa pérennité semble compromise par les frais élevés perçus par les banques et les AEL. Le programme de coopération transfrontières n'a pas non plus pleinement

donné satisfaction. Les faiblesses institutionnelles, les carences de la gestion et les faibles taux d'absorption ont entraîné de graves retards d'exécution. Un effort plus concentré sur les petits projets, une gestion plus décentralisée et des partenariats plus actifs pourraient améliorer de beaucoup la gouvernance et l'efficacité du programme.

Compatibilité avec les règles de l'Union européenne

La nouvelle approche de pré-adhésion et la possibilité d'avoir recours aux fonds structurels de l'UE lors de l'adhésion modifient singulièrement les conditions d'application de la politique hongroise et suscitent de grands espoirs. Jusqu'ici, les dépenses au titre des instruments de pré-adhésion représentaient environ 30 pour mille par habitant, soit trois fois les montants transférés en 1999 ; elles atteindront 60 pour mille par habitant pendant la première année de l'adhésion et jusqu'à 220 pour mille par habitant par la suite (ce qui est le montant moyen pour les pays du Fonds de cohésion). Pour ce faire, il faut toutefois que la Hongrie trouve des fonds de contrepartie, équivalant environ au quart des transferts de l'Union. Il est nécessaire, en outre, que les quatre principes qui guident l'approche structurelle de l'Union européenne, c'est-à-dire concentration, programmation, partenariat et additionnalité, soient pleinement intégrés dans le cadre d'action territoriale de la Hongrie. La « concentration » signifie que les fonds disponibles doivent être concentrés sur un nombre limité d'objectifs. Par « programmation », on entend une assistance aux programmes et une gestion décentralisée plutôt qu'une aide régie uniquement par des décisions prises en amont. Le principe du « partenariat » encourage la participation des acteurs régionaux et locaux, ainsi que des partenaires sociaux, à la formulation et la mise en œuvre des activités des fonds structurels. Enfin, « l'additionnalité » signifie que les ressources fournies par les fonds structurels doivent compléter et non remplacer les dépenses consacrées par les pays membres au développement régional. Dans ce contexte, le degré de préparation de la Hongrie peut se définir par la mesure dans laquelle sa politique régionale est conforme à ces principes. Cette analyse de compatibilité peut aussi aider à identifier les principaux obstacles à la convergence et aider à prévoir la durée de la période d'adhésion.

Concentration

En ce qui concerne le zonage et ciblage régional, la méthodologie hongroise est maintenant proche de celle de l'UE. Depuis la Loi de 1996, le zonage basé sur le classement des zones de peuplement a été remplacé par un système d'évaluation des unités territoriales statistiques, définissant quatre types de régions : les zones sous-développées¹², les zones de crise industrielle, les régions à taux de chômage élevé et les territoires ruraux (Bachtler et Downes, 1999). Ces catégories

sont très voisines des anciennes zones d'objectif I à 5b de l'UE. Par ailleurs, la proportion (environ un tiers) visée par les programmes de politique régionale est maintenant similaire dans l'UE et en Hongrie (où cela constitue un plafond). Les zones pouvant bénéficier de ces programmes sont naturellement plus concentrées dans l'ouest et le centre et plus dispersées dans l'est et le sud du pays. Pendant la période 1990-1998, deux comtés, Szabolcs-Szatmár-Bereg et Borsod-Abaúj-Zemplén (tableau 24), ont reçu près du quart des fonds régionaux distribués. Les montants accordés par habitant ont aussi été élevés dans les comtés de Jász-Nagykun-Szolnok et de Nógrád. Toutefois, les dépenses consacrées aux infrastructures matérielles sont beaucoup plus élevées (en termes relatifs) en Hongrie qu'en Europe occidentale. En revanche, la proportion des projets de développement régional ciblés sur la création d'emplois, l'appui aux entreprises et le développement des ressources humaines est beaucoup plus grande dans l'UE qu'en Hongrie, particulièrement au niveau infranational où les administrations concentrent la majeure partie de leurs efforts à des tâches opérationnelles et à de petits investissements d'infrastructure.

Tableau 24. Répartition des allocations décentralisées par comtés, 1998-2000

Comtés	Répartition des allocations décentralisées Millions de HUF				Taux de chômage, 1998
	Allocation de développement régional	Péréquation territoriale	Total	Total par habitant	
Budapest	0	0	0	0	3.6
Baranya	890	1 588	2 478	5 676	4.0
Bács-Kiskun	1 442	2 585	4 027	6 997	9.4
Békés	1 007	1 805	2 812	6 579	12.3
Borsod-Abaúj-Zemplén	1 955	3 528	5 483	6 897	17.7
Csongrád	918	1 599	2 517	5 559	7.8
Fejér	497	801	3 815	2 949	7.6
Győr-Moson-Sopron	866	840	1 706	2 985	4.4
Hajdú-Bihar	1 255	2 243	3 498	5 982	13.7
Heves	594	1 065	1 659	4 782	11.6
Jász-Nagykun-Szolnok	1 130	2 021	3 151	7 071	12.4
Komárom-Esztergom	408	708	1 116	3 279	9.5
Nógrád	761	1 390	2 151	9 165	14.7
Pest	1 103	1 995	3 098	3 000	5.9
Somogy	716	1 290	2 006	5 580	11.2
Szabolcs-Szatmár-Bereg	1 758	3 216	4 974	8 025	14.9
Tolna	493	866	1 359	5 100	11.5
Vas	308	489	797	2 790	5.2
Veszprém	599	1 066	1 665	4 077	7.9
Zala	464	792	1 256	3 921	8.0
Total	17 164	29 887	47 051	5 249	

Source : Décret gouvernemental 28/1998 (II.18). Official Hungarian Gazette, 1998-2000.

Programmation

La planification stratégique ascendante, constituée en Hongrie d'une pyramide de plans et d'objectifs locaux à la base, puis régionaux, puis nationaux au sommet, pourrait être mieux orientée et articulée. Les premiers plans régionaux (programmation à moyen terme) ont été élaborés dans le cadre de divers programmes PHARE de développement régional et de coopération transfrontière. Leur extension au plan national et leur intégration dans les plans de développement nationaux est toujours en cours. D'une façon générale, la Hongrie continue à mettre l'accent sur la planification stratégique à l'échelon national, mais les responsables se plaignent que ces plans sont trop nombreux et qu'ils ne constituent souvent que des vœux pieux. La programmation nécessite, en effet, non seulement la préparation de plans à long et à moyen terme, mais aussi des procédures strictes pour l'établissement et l'application des programmes. Si l'assistance technique et financière de PHARE a contribué à développer la capacité de programmation, cet effort tend cependant depuis deux ans à être concentré à l'échelon régional et cette tendance sera renforcée dans cadre du programme 2000-2002. Les collectivités locales sont malheureusement restées à l'écart de cet effort de renforcement des institutions et de planification. Dans le cas des partenariats intercommunaux et les projets de coopération intercomtés, des efforts ont néanmoins été faits pour regrouper et programmer de façon intégrée des ressources de diverses provenances (ressources sectorielles), mais il reste beaucoup à faire dans ce domaine (encadré 18).

Encadré 18. Le Programme régional intégré (PRI)

Le programme régional intégré (PRI) est le premier exemple de programme financé conjointement par les budgets des ministères et par les fonds d'État pour réaliser des objectifs communs dans des régions défavorisées. Ce programme concerne les investissements dans l'infrastructure et des équipements sociaux. Les comtés élaborent chaque année un plan annuel et tous les trois ans une stratégie à moyen terme. Les fonds sont alors attribués aux comtés, dans le but explicite de réaliser le plan. Environ 20 pour cent des crédits de développement du budget national sont affectés au PRI. La part du MADR comprend généralement des fonds provenant de l'Allocation de développement régional. Le PRI a été créé en 1995 au profit d'un seul comté, puis étendu à trois, et finalement à cinq en 2000 : Békés, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nógrád et Borsod-Abaúj-Zemplén. Le premier programme mis en œuvre a été celui de Borsod, en coopération avec le CDC et l'agence de comté. D'autres programmes sont gérés de la même façon. Les leçons tirées de l'expérience du PRI seront particulièrement utiles au niveau régional, dès que les fonds structurels seront disponibles.

Partenariat

Pour la conception et la gestion de ces programmes structurels, la Commission européenne ne s'en remet pas exclusivement aux organes administratifs ou politiques, elle s'associe également à des entités, telles les administrations locales et régionales et les partenaires sociaux. Les programmes financés par ces fonds sont, en effet, gérés par des organisations spécifiques (conseils de développement, commissions de suivi) composées de représentants de toute une gamme d'institutions politiques ou administratives, publiques, para-étatiques ou privées. De plus, des réseaux de coopération ont été mis en place. Cette démarche a été intégrée rapidement dans la nouvelle politique régionale de la Hongrie. De nouveaux acteurs, comme les CDC et les CRD, jouent un rôle important. Même si, jusqu'ici, les responsabilités de planification, et plus encore les pouvoirs financiers, restent concentrés entre les mains des autorités centrales, le dynamisme des instances locales est évident, comme en témoignent le succès de nombreux partenariats intercommunaux et la création spontanée de conseils régionaux de développement. De plus, la création, au début de 2000, d'une représentation à Bruxelles montre que les régions hongroises ont compris le rôle que pouvaient jouer les échanges d'information et les contacts directs avec les autorités décisionnelles dans les affectations des fonds structurels. Par leur participation à l'Assemblée des régions européennes, à l'Eurorégion des Carpates et à la Communauté Alpes-Adriatique, les entités locales sont déjà intégrées dans la coopération interrégionale au sein de l'UE. L'exclusion des chambres de commerce, autrefois représentées aux CRD, et l'accroissement du nombre des représentants de l'échelon national, prévu dans la modification apportée en 1999 à la Loi sur le développement régional et l'aménagement du territoire, sont des signes moins positifs. Il est clair, par ailleurs, que la Commission n'encourage plus aussi activement qu'autrefois la décentralisation et les partenariats, car elle craint que, à l'échelon infranational, la capacité administrative de gestion des programmes ne soit pas suffisante.

Additionnalité

Le principe d'additionnalité veut que l'UE n'investisse pas dans des projets qui auraient été financés de toute façon par des ressources nationales. Les dépenses et les projets des fonds structurels ne doivent pas remplacer l'action nationale, mais s'intégrer à la politique nationale de développement et être compatibles avec les priorités du pays.

Dans ce contexte, évaluer la capacité d'absorption des fonds structurels de la Hongrie est difficile. Les budgets des divers fonds nationaux de développement s'élèvent à un peu plus de 1 milliard d'euros, dont environ la moitié est réservée aux infrastructures routières, environnementales ou de télécommunication. Par contre, les projets financés par ces fonds ne sont pas tous comparables aux

programmes des fonds structurels, compte tenu des conditions prescrites par la Commission.

Entre 1994 et 1999, la Grèce et le Portugal ont reçu des fonds structurels l'équivalent de près de 8 pour cent de leur PIB. Sur cette base, et surtout si on examine les chiffres par habitant, la Hongrie devrait pouvoir bénéficier de 4.08 milliards d'euros d'aides des fonds structurels de l'Union (Estrin, Hughes et Todd, 1997). Toutefois, étant donné l'écart entre ce chiffre et les ressources de contrepartie disponibles, la Commission a fixé dans l'Agenda 2000 un plafond de 4 pour cent du PIB plutôt que de déterminer les aides en fonction du PIB par habitant. En définitive, la Commission a proposé de fixer à 1.33 milliard d'ECU les allocations des fonds structurels à la Hongrie pour la période 2002-2006, si l'adhésion a lieu en 2002¹³. Les dépenses nationales courantes permettraient de dégager suffisamment de ressources pour cofinancer des programmes des fonds structurels, mais il faudra pour cela augmenter significativement le budget de l'Allocation de développement régional, si l'on veut éviter de rogner sur les programmes courants.

La question des cofinancements pose aussi le problème de la gestion des fonds de l'UE. S'il est vrai que, pendant les premières années de PHARE, le pourcentage des fonds effectivement versés était relativement élevé, la part contractualisée des aides s'est élevée à 71 pour cent du montant total des programmes, entre 1990 et 1996 (tableau 25) (KEI, 1997). Le délai moyen entre l'approbation du programme à Bruxelles et son achèvement est de deux à trois ans, excluant le temps des négociations. A la fin de 1996, quelque 60 pour cent seulement des aides avaient été versé pour la période visée. Les chiffres de 1999 font toutefois

Tableau 25. **Utilisation des aides de PHARE, 1996**

Année d'approbation	Montant total en millions d'ECU	Pourcentage des montants de contrats à la fin de 1996	Pourcentage des montants effectivement versés à la fin de 1996
1990	89.8	105.8	105.3
1991	119.5	95.6	89.8
1992	97.5	96.4	90.4
1993	99.0	99.8	74.5
1994	84.5	64.9	41.4
1995	92.0	20.7	16.1
1996	101.0	9.4	9.4
Total	683.3	71.1	61.9
Autres projets	4.2	84.0	81.7
Total	687.5	71.1	62.0

Source : Données en provenance du ministère des Affaires étrangères, Bureau de la coordination de l'aide.

apparaître un certain progrès. La concentration de l'appui de pré-adhésion dans trois régions pose un autre problème. Ces régions seront les seules à acquérir une expérience de la gestion des fonds européens. Au moment de l'adhésion, la totalité du territoire hongrois sera admissible à l'objectif 1 de l'UE. Dès lors, les différentes régions ne seront pas sur un pied d'égalité pour tirer parti des transferts de l'UE. Dans ce contexte, il faut se féliciter de la décision prise par le gouvernement de financer des projets de développement et de renforcement des capacités dans les régions non ciblées par PHARE 2000-2002. Ces régions recevront chacune une aide identique aux aides de PHARE pour mieux préparer à l'adhésion.

Conclusions et recommandations

PHARE a joué un rôle important dans l'élaboration et la consolidation d'une politique régionale fondée sur le marché et le partenariat. Toutes les régions, sauf le Centre et la Transdanubie centrale, ont bénéficié des programmes d'appui de l'UE : les régions développées grâce à la coopération transfrontières et les régions défavorisées grâce aux mécanismes classiques de soutien du développement régional. Les initiatives de l'UE ont aussi stimulé la réforme de l'organisation territoriale. L'élaboration des politiques régionales a été dans une certaine mesure déconcentrée et leur mise en œuvre a été confiée à de nouvelles instances régionales. Il est difficile de dire dans quelle mesure ces organes, qui sont nommés et non représentatifs, amélioreront l'efficacité de la politique régionale et la responsabilité, et si cela suffira pour compenser le handicap que constitue le manque de légitimité. A ce stade, il est généralement reconnu que la capacité de gestion et les compétences des autorités et agences infranationales se sont améliorées, surtout dans le cas des projets-pilotes et des programmes de coopération transfrontières.

Étant donné la perspective d'accéder aux fonds structurels lors de l'adhésion, le principal objectif des responsables de la politique régionale hongroise est maintenant logiquement d'assurer la compatibilité de cette politique avec les règles et procédures des fonds structurels de l'UE. Des progrès rapides dans ce domaine pourraient accélérer l'adhésion. Cependant, il ne faut pas oublier que les règlements ont changé et peuvent changer encore. L'essentiel à retenir est le processus actuel d'apprentissage et la capacité d'adapter les politiques avec souplesse. De plus, le respect des règles ne suffit pas pour garantir l'efficacité. D'autres facteurs sont cruciaux : la qualité des partenariats, l'aptitude à optimiser l'utilisation des fonds disponibles, choix des cibles, le suivi des projets, le professionnalisme. Il est, en outre, indispensable pour favoriser une bonne utilisation des fonds publics que le gouvernement optimise la sélection des projets éligibles dans le cadre des fonds structurels et évite de mettre en place un système bureaucratique trop lourd. Il pourrait être particulièrement utile, à cet égard, de s'inspirer de l'expérience des pays du fonds de cohésion.

Pour résoudre ces problèmes, plusieurs recommandations peuvent être formulées :

- *Améliorer la coordination institutionnelle.* De nombreux ministères ont des activités et programmes sectoriels ayant un impact territorial. Pour harmoniser ces activités, il importe de renforcer la coopération interministérielle. Il faut également consolider la coordination verticale, c'est-à-dire entre les instances stratégiques et les agences ou divisions d'exécution. A cet effet, on pourrait étudier de nouveaux mécanismes institutionnels.
- *Maintenir la politique régionale ordinaire.* Compte tenu du peu de ressources dont dispose le gouvernement, l'influence de l'UE sur la politique régionale hongroise tend à devenir prédominante et tous les programmes régionaux sont plus ou moins conçus dans le contexte (extraordinaire) de l'adhésion. Or, les fonds structurels sont destinés uniquement à financer des programmes complémentaires et non à remplacer les financements nationaux. Comme dans les autres pays de l'Union, il faudrait rétablir l'équilibre entre la politique régionale classique (financée par des ressources nationales) et les programmes cofinancés. En outre, de nombreux projets sont actuellement différés jusqu'à l'adhésion, surtout dans les régions les moins développées. Il faudrait résister à la tentation de tout remettre à plus tard.
- *Sélectionner les projets pouvant bénéficier des aides européennes au niveau régional.* Les projets pouvant bénéficier des aides européennes doivent être soigneusement évalués et les règles doivent être strictement respectées afin de garantir la régularité des appels d'offres et d'éviter le clientélisme. Les CRD, auxquels incombe en dernière analyse la responsabilité du suivi, devraient faire tout l'effort nécessaire pour garantir l'efficacité et l'intégrité du processus de sélection. Il faudrait veiller particulièrement à constituer une réserve d'experts qualifiés pour l'évaluation des projets. Les ARD aideront les auteurs des projets, mais feront aussi fonction de secrétariat des futures commissions régionales de suivi. Il importe de garantir l'impartialité dans le choix des projets. Le règlement des conflits ne doit pas être une source de conflits d'intérêts pour les ARD.
- *S'attacher davantage à développer une culture de l'évaluation.* Jusqu'ici, les programmes PHARE n'ont pas été évalués systématiquement et les quelques évaluations qui ont été faites ont généralement été ciblées sur un groupe de PECO au lieu d'étudier en profondeur un pays déterminé. Le PPDN prévoit la création de commissions régionales de suivi pour évaluer le processus de mise en œuvre et son impact sur la région, les ARD faisant fonction de secrétariats et d'organismes sectoriels d'exécution responsables du suivi. Ce dispositif ne fonctionnera que si les ARD sont dotées des effectifs nécessaires. Il faudrait, en outre, appliquer une méthode rigoureuse

d'évaluation aux programmes et, en particulier, aux futurs programmes opérationnels régionaux, tout en identifiant clairement les propositions de changement. Des ajustements périodiques des programmes devraient être prévus, en tenant explicitement compte de ces recommandations.

Notes

1. PHARE signifie : Assistance à la restructuration des économies de la Hongrie et de la Pologne.
2. Le programme a, par la suite, été étendu à d'autres PECO si bien que, en 1997, 13 de ces pays pouvaient en bénéficier.
3. www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/Phare/pt/invs up.htm
4. Les activités des programmes PHARE relatifs aux infrastructures et au secteur agricole sont reprises respectivement par l'ISPA et le SAPARD.
5. Outre les fonds de pré-adhésion, une assistance financière supplémentaire est fournie par la Banque européenne d'investissement (15 milliards d'euros), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (3 milliards d'euros) et la Banque mondiale (1 milliard d'euros) sous forme de prêts pour des investissements dans les infrastructures, la promotion des entreprises et la privatisation.
6. Y compris le Programme de cohésion économique et sociale et le programme de coopération transfrontalière. Le budget PHARE n'est calculé que pour la période 2000-2002. Voir GRH (1999).
7. Pour plus de renseignements, sur les programmes PHARE en Hongrie, voir : www.meh.hu/Pharekoord/Phare/futo.html
8. Les autorités hongroises voudraient accélérer les travaux de construction des autoroutes prioritaires, comme la M3 et la M7. Pour la M3, la Hongrie propose une autoroute tandis que l'Union européenne considère que, étant donné le volume actuel du trafic, une route de desserte rapide avec moins de voies et des voies plus étroites pourrait suffire. Ces différends ont amené le gouvernement à renoncer à ces projets.
9. Les crédits affectés aux activités rurales ne dépassaient pas 10 pour cent du budget agricole du ministère de l'agriculture et du développement régional (116 milliards de HUF en 1998).
10. Dans les pages qui suivent, on entend par « décentralisation » la participation d'acteurs locaux et régionaux au développement régional.
11. Voir, par exemple, la série de rapports publiés à la fin des années 1990 pour l'unité d'évaluation du Service commun des relations extérieures de la Commission européenne.
12. Définies par un indicateur composite mesurant à la fois la performance économique et la performance sociale.
13. Le montant effectif dépendra des résultats des négociations et des réformes budgétaires futures de l'Union européenne. Le débat sera vif car les bénéficiaires de la politique structurelle ne veulent pas que les aides soient réduites. Les pays contributeurs nets ne souhaitent pas par ailleurs accroître leurs apports au « pot commun ».

Budapest : la gouvernance dans une zone politiquement fragmentée

La ville de Budapest a une place privilégiée dans l'économie hongroise, du fait qu'elle produit le tiers du PIB. Sa prépondérance est visible dans tous les domaines, qu'il s'agisse de l'IDE, de la R-D, des exportations, de la santé ou de l'éducation. Cette prédominance économique a toutes les chances de durer, mais elle masque les tensions et les disparités dont souffre la capitale. Le développement social, géographique et économique de Budapest risque fort d'être entravé à l'avenir par deux grands types de problèmes. Premièrement, comme dans de nombreuses grandes villes, la suburbanisation fait de plus en plus éclater les juridictions traditionnelles de la ville. La zone urbaine fonctionnelle ne correspond plus à la juridiction administrative de la ville de Budapest. Les problèmes fiscaux, sociaux et environnementaux dus à ce phénomène ne relèvent pas d'une entité unique, mais de nombreuses communes politiquement indépendantes qui ne tiennent pas compte des externalités interterritoriales. Faute de coopération territoriale, l'écart se creuse entre décideurs, contribuables et bénéficiaires des services publics, au détriment non seulement de la ville proprement dite, mais aussi de la population des banlieues. Deuxièmement, le statut institutionnel de Budapest ne facilite pas le gouvernement de la Ville. La municipalité est divisée en arrondissements entre lesquels il n'existe aucune hiérarchie. Les relations entre les arrondissements et la ville en souffrent, ainsi que les relations entre la capitale et l'État. Comme les deux administrations urbaines sont sur le même niveau, Budapest est en proie à un débat interminable sur le partage des responsabilités et des revenus entre les arrondissements et la Ville. En outre, comme la capitale est tributaire des subventions de l'État, le gouvernement y exerce un pouvoir considérable. Cette fragmentation administrative et politique rend difficile la planification financière et absorbe les ressources financières et politiques, ce qui risque de compromettre la performance économique et sociale future de Budapest.

Croissance urbaine et explosion des banlieues

Les problèmes dus à la suburbanisation sont chose courante dans toutes les grandes agglomérations urbaines qui connaissent une croissance rapide. Budapest

connaît des problèmes et des menaces similaires, dont un grand nombre sont liés à ses caractéristiques institutionnelles et à sa structure de gouvernance territoriale. Les questions spécifiques auxquelles la conurbation de Budapest doit répondre ne sont pas différentes de celles qui se posent aux autres grandes agglomérations urbaines situées dans un environnement politique décentralisé ou fragmenté.

Géographie, économie et démographie

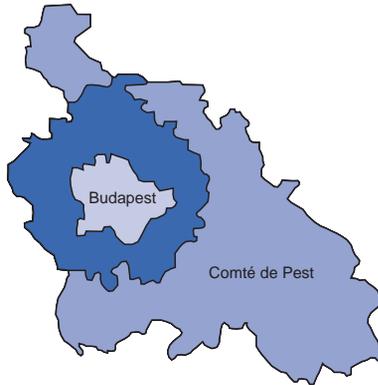
Plusieurs indicateurs attestent la prédominance de Budapest dans l'économie hongroise. Le revenu par habitant dépasse la moyenne nationale d'environ 87 pour cent. Le nombre d'entreprises en activité par millier d'habitants est de 60 pour cent supérieur à la moyenne nationale. Plus de la moitié des entreprises à capitaux étrangers et 56 pour cent du capital-international investis en actions en Hongrie sont concentrés à Budapest, de même que 70 pour cent des dépenses nationales de R-D, 60 pour cent des chercheurs et 50 pour cent du personnel d'enseignement supérieur. Les services dominent l'économie (76.8 % du PIB de la ville), dont près de 30 pour cent pour les seuls services financiers.

Avec 1.8 million d'habitants *intra-muros* et 2.5 millions dans l'agglomération, Budapest est une des plus grandes capitales d'Europe centrale. L'agglomération comprend 79 communes et un territoire de 2 549 km², dont 525 dans la ville de Budapest même. Quelque 20 pour cent de la population hongroise sont concentrés à Budapest, où la densité démographique atteint 3 549 habitants au km².

Budapest est enclavé dans le comté de Pest. L'agglomération statistique de Budapest, définie par le nombre de personnes qui se rendent chaque jour au centre, c'est-à-dire la région fonctionnelle de la capitale, dépasse manifestement les limites de la ville. Elle n'englobe pas, toutefois, la totalité du comté de Pest (graphique 16). La carte fait apparaître un phénomène politico-géographique type des métropoles qui englobent fonctionnellement des communes adjacentes politiquement indépendantes : l'assiette fiscale et le pouvoir administratif restent limités à la ville, mais les habitants des communes bénéficient des services et fonctions fournis par cette dernière.

La zone grise représente l'agglomération de Budapest. La croissance démographique y a été plus rapide que la moyenne nationale, mais elle y est inégale et se concentre surtout dans les communes de banlieue. La population de Budapest proprement dit diminue. Le graphique 17 fait apparaître l'évolution démographique dans la ville, dans le comté de Pest et dans l'agglomération de Budapest, à l'exclusion de Budapest même. Entre 1990 et 1999, Budapest a perdu 181 232 habitants, soit 8.8 pour cent de sa population. Pendant la même période, la population du comté de Pest a augmenté de 90 104 personnes, soit 6.4 pour cent ; pour le reste de l'agglomération (Budapest non compris), l'augmentation a été de 9 pour cent. La capitale perd donc des habitants au profit de sa banlieue. Ce déclin s'explique par le fait que, depuis 10 ans, les taux de mortalité sont relativement élevés (en particulier dans les

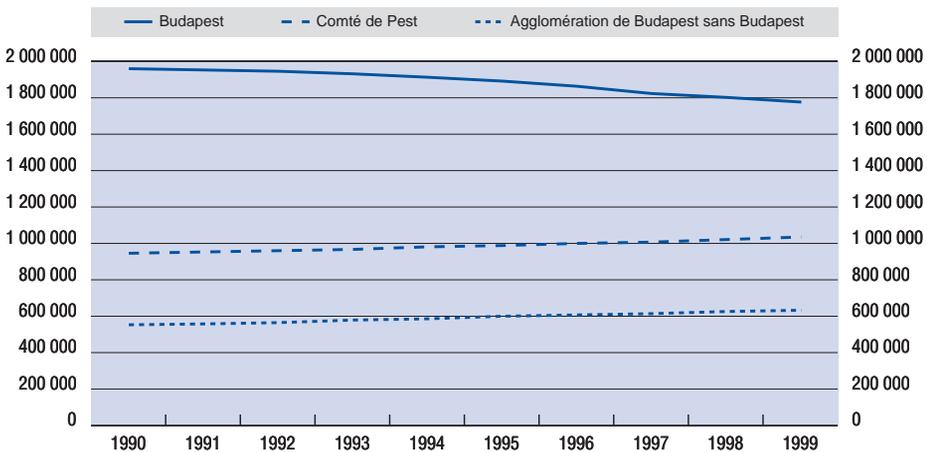
Graphique 16. Budapest et sa région fonctionnelle dans le comté de Pest



Source : Données en provenance du Système national d'information sur le développement régional et l'aménagement de l'espace, 2000.

zones pauvres) et les taux de natalité faibles, et par la tendance croissante des habitants à quitter la ville proprement dite pour les banlieues. Environ 70 pour cent de la croissance de ces dernières s'explique par l'émigration – principalement des classes moyennes et supérieures – de la capitale proprement dite vers le reste de l'agglomération.

Graphique 17. Croissance démographique à Budapest, dans le comté de Pest et dans l'agglomération urbaine de Budapest



Source : Données en provenance du Système national d'information sur le développement régional et l'aménagement de l'espace, 2000.

Évolution de la fiscalité

Impôt sur le revenu

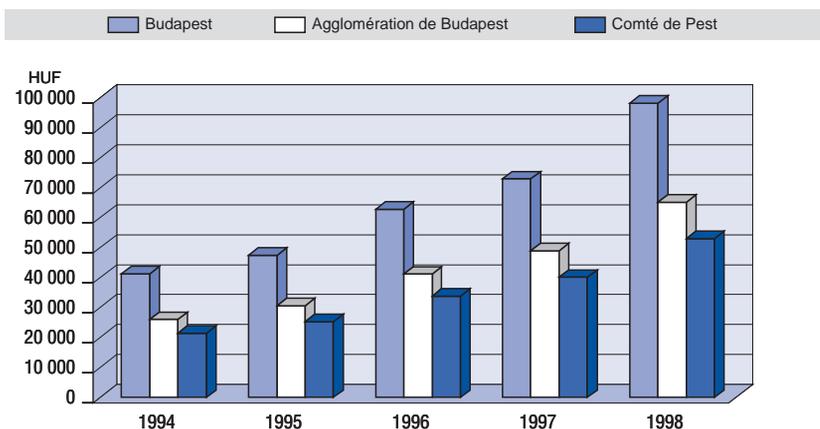
L'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) a évolué parallèlement à l'évolution démographique et économique. Le rôle de pôle économique de Budapest est confirmé par son pouvoir d'imposition (graphique 18). Si le produit de l'impôt était presque deux fois plus élevé à Budapest que dans le comté de Pest en 1998, les évolutions ont été inégales. Alors qu'à Budapest le produit de l'IRPP est resté à peu près constant en termes réels, entre 1993 et 1998, il a augmenté dans l'agglomération et dans le comté de Pest, respectivement de 8 et de 3 pour cent. De plus, Budapest a été plus durement frappé par la crise de 1994 que les zones environnantes. Il semble que Budapest ait commencé à perdre des ressources financières au profit des banlieues en raison de l'émigration de sa population vers ces dernières. Cette situation est aggravée par le fait qu'une faible partie du produit de l'impôt va au budget de la Ville, les revenus de l'IRPP étant partagés avec le gouvernement. En 1998, l'impôt sur le revenu a représenté 7.2 pour cent du budget de la Ville, soit 16.8 milliards de HUF, sur un total de 202.4 milliards de HUF perçus à Budapest.

Taxe professionnelle et impôt foncier

Dans beaucoup de grandes villes, la baisse du produit de l'impôt sur le revenu est compensée par la hausse de l'impôt foncier et de la taxe professionnelle. Les

Graphique 18. **Impôt sur le revenu des personnes physiques par habitant, 1994-1998**

En HUF déflaté par le PIB de 1993



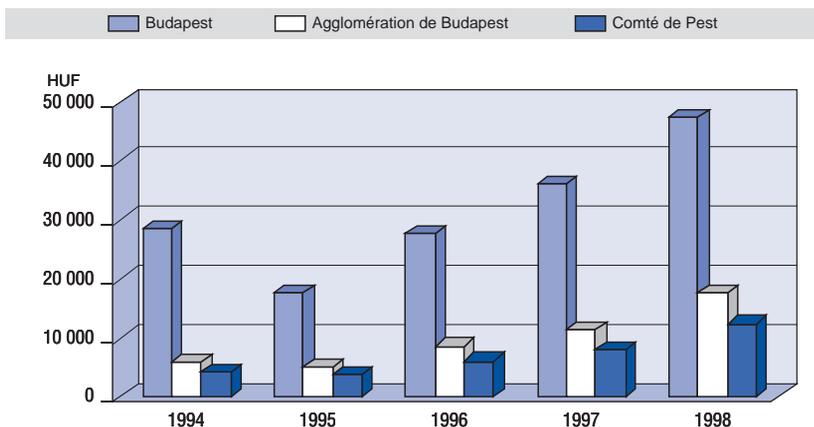
Source : Données en provenance du Système national d'information sur le développement régional et l'aménagement de l'espace, 2000.

entreprises sont de plus en plus concentrées dans le centre des grandes villes. Budapest n'échappe pas à cette règle. Le produit de la taxe professionnelle y est donc relativement élevé. Les quatre arrondissements centraux de la capitale représentent quelque 30 pour cent des recettes totales de l'État au titre de la taxe professionnelle.

L'évolution du produit par habitant de la taxe professionnelle dans la ville de Budapest (ville et arrondissements confondus), dans l'agglomération de Budapest et dans le comté de Pest reflète ces changements (graphique 19). En 1998, la taxe professionnelle a rapporté 97.6 milliards de HUF (38 milliards aux prix de 1993) à Budapest, ce qui représente 21 000 HUF (aux prix de 1993) par habitant. Pour l'agglomération, les recettes ont été de 4.9 milliards de HUF, soit seulement 7 900 HUF par habitant (aux prix de 1993). Tous ces impôts sont répartis entre les arrondissements et les communes. En 1998, la taxe professionnelle représentait plus de 12 pour cent du budget total de la Ville et constituait sa principale source de recettes propres.

Là encore, la situation est inégale et risque de se dégrader à terme. Entre 1992 et 1998, le produit de la taxe professionnelle par habitant a augmenté de 22 pour cent en termes réels à Budapest, alors qu'il augmentait dans le même temps de 58 pour cent dans l'agglomération et de 116 pour cent dans le comté de Pest. Pendant la crise financière de 1995, les recettes de Budapest ont diminué de façon disproportionnée comparativement à celles de l'agglomération. En conséquence, le

Graphique 19. **Produit de la taxe professionnelle par habitant, 1994-1998**
En HUF déflaté par le PIB de 1993



Source : Données en provenance du Système national d'information sur le développement régional et l'aménagement de l'espace, 2000.

produit de la taxe professionnelle augmente plus vite dans l'agglomération que dans la cille, ce qui pourrait indiquer que cette dernière perd des entreprises au profit des banlieues.

Dans les autres pays de l'OCDE, la part de la taxe professionnelle dans les budgets des collectivités locales tend à baisser. Si la taxe professionnelle est jusqu'à un certain point justifiée par le principe du « bénéficiaire payeur » (c'est-à-dire que les entreprises paient pour les infrastructures municipales qu'elles utilisent), cette taxe est contraire au principe du fédéralisme fiscal qui veut que les sources de revenus mobiles soient imposées à un niveau plus central. Son taux et son assiette étant établis à l'échelon municipal, la taxe professionnelle est un moyen d'attirer ou de retenir des entreprises. Elle peut donc être à l'origine d'une concurrence entre les communes ou les collectivités locales, ce qui fait baisser les taux d'imposition des entreprises mobiles plutôt que ceux des autres contribuables. Cette théorie semble confirmée par l'évolution des systèmes fiscaux. Beaucoup de pays ont réduit ou même supprimé la taxe professionnelle ces derniers temps, au profit de l'impôt direct, plus précisément de l'impôt sur le revenu. Il semble que la taxe professionnelle soit amenée à perdre de son importance dans le système fiscal municipal.

L'impôt foncier peut également remplacer la taxe professionnelle comme source de recettes locales. Comme il frappe des facteurs non mobiles et qu'il est dans une certaine mesure lié aux services fournis par les communes, il semble présenter toutes les caractéristiques voulues. Toutefois, il ne représente encore qu'une partie assez faible du budget local de Budapest. L'impôt foncier hongrois est calculé principalement sur la base de la taille des immeubles et des terrains, sans tenir compte de la valeur des biens. La taxe professionnelle reste donc la principale source de recettes locales, la part de l'impôt foncier n'étant que de quelques points de pourcentage. L'assiette fiscale de la ville de Budapest reste donc assez précaire à long terme.

L'impact social et économique de la suburbanisation

L'évolution de la structure de l'habitat au cours de la dernière décennie a changé la donne démographique et fiscale dans la capitale. La population des banlieues a augmenté, tandis que celle de Budapest *intra-muros* diminuait : la ville a surtout perdu les représentants d'une classe moyenne en quête de logements abordables et d'un environnement agréable. La fusion avec les agglomérations adjacentes, qui est souvent la solution adoptée par les villes en expansion rapide, n'est pas aisée à Budapest. Premièrement, l'émigration des habitants relativement riches risque d'entraîner une ségrégation géographique et sociale. On voit déjà apparaître dans le centre de la ville une structure sociale contrastée : d'un côté, un groupe de population très riche occupe les quartiers agréables de

Buda tandis que, de l'autre, le nombre des personnes socialement défavorisées qui ne bénéficient pas du développement économique des arrondissements centraux augmente. Le clivage géographique devient source de disparités sociales. Tandis que certains arrondissements sont très prospères, d'autres sont en butte à des taux de chômage élevés et à de fortes dépenses sociales. En outre, les anciennes zones résidentielles de Budapest, autrefois très peuplées, risquent de se transformer en zones d'affaires, et la structure géographique de la capitale d'en être ainsi transformée.

Deuxièmement, en raison de l'émigration des classes moyennes vers les banlieues, les recettes de ces dernières au titre de la taxe professionnelle et de l'impôt sur le revenu augmentent plus vite que celles de Budapest *intra-muros*. Non seulement cela risque d'éroder l'assiette de l'impôt dans la capitale, mais il existe déjà un déséquilibre évident entre les contributions financières des communes de banlieue au financement des services offerts par la ville de Budapest et l'utilisation de ces services. Les habitants des communes adjacentes bénéficient en effet des infrastructures sociales, économiques, de transport et culturelles de la capitale.

La Loi de 1996 sur le développement régional et l'aménagement du territoire a conduit, en 1997, à la création du Conseil de développement de l'agglomération de Budapest. Ce conseil ne disposait que de pouvoirs de gestion et d'exécution. En dehors de l'appui fourni aux associations intercommunales dans les micro-régions, le gouvernement n'a pas encore mis en place de mesures d'incitation spécifiques pour encourager des partenariats entre la ville et les communes voisines. Il n'y a donc pas de péréquation fiscale. Comme il n'existe aucune structure administrative interjuridictionnelle dans l'agglomération, les communes de banlieue apparaissent, dans une certaine mesure, comme des « passagers clandestins ». Quelques exemples illustrent le fardeau qui en résulte pour Budapest et les effets néfastes auxquels on peut s'attendre (OCDE, 1999*h*). Ils sont choisis dans les secteurs du transport, de l'éducation et de la culture, qui ensemble ont absorbé 55 pour cent des investissements municipaux entre 1991 et 1999.

- *Transports en commun*. La société de transport en commun de Budapest (BKV) (Budapesti Közlekedési Vállalat) exploite plusieurs lignes d'autobus qui sortent des limites de la ville et desservent les banlieues. Ces lignes sont très déficitaires, d'où un coût considérable pour les contribuables de Budapest. Les négociations entre la ville et les communes de banlieue ont dans l'ensemble échoué, car ces dernières ne sont pas disposées à contribuer au financement des transports en commun. A l'heure actuelle, une seule commune de banlieue contribue à financer la BKV, car il a été impossible d'établir une coopération régionale pour les transports. Les dépenses des différentes entités qui financent les transports régionaux (gouvernement, compagnie nationale des chemins de fer MAV, compagnie municipale BKV

et agglomération) ne sont pas coordonnées. En conséquence, les ressources sont généralement insuffisantes pour financer un réseau de transports en commun efficace et fonctionnel. En supprimant certains services, on risque cependant de rendre le réseau suboptimal et d'amoinrir sa compétitivité par rapport aux moyens de transport individuels. L'agglomération pourrait notamment voir l'offre de services se réduire, si la ville de Budapest décide de réduire son déficit (encadré 19).

- *Éducation et culture.* L'enseignement primaire et secondaire relève des comtés. Du point de vue financier, Budapest est traité comme un comté : les écoles secondaires de la ville sont donc financées par la commune et par l'État. Les écoles secondaires et professionnelles de la capitale sont fréquentées par beaucoup d'élèves qui ne résident pas dans la ville, de sorte que celle-ci assume la responsabilité matérielle et financière de services qui profitent à d'autres communes, en particulier celles de la zone métropolitaine. Il n'y a aucune collaboration horizontale entre les comtés dans le domaine de l'enseignement secondaire et les comtés dont les enfants vont étudier à Budapest ne lui fournissent aucune contribution financière. Les subventions de l'État sont octroyées aux comtés en fonction de la population et non du nombre d'étudiants. Comme l'enseignement secondaire est gratuit, Budapest ne tire aucun bénéfice de son système d'éducation. Les démarches faites par la ville pour bénéficier de compensations additionnelles – de la part des collectivités locales comme de l'État – ne sont pas toujours couronnées de succès. L'absence de coopération horizontale et l'effet de distorsion dû aux subventions pourraient à long terme nuire à la qualité du système éducatif. La même situation pourrait également prévaloir pour les activités culturelles, notamment dans le cas des théâtres subventionnés par Budapest, mais utilisés par la population de toute l'agglomération.

En 2000, le Conseil a dissous et remplacé le Conseil du développement régional de la région du Centre, qui comprend le comté de Pest. Cela pourrait constituer un premier pas pour stimuler la collaboration au sein de l'agglomération et soulager la ville de Budapest. L'hémorragie fiscale et les coûts qui résultent pour la ville de l'émigration des habitants et des revenus n'ont pas encore atteint un niveau critique. La ville est très étendue par rapport aux normes européennes (525 km²), car plusieurs communes jusqu'alors indépendantes ont fusionné avec elle en 1950 : certaines banlieues sont vouées à être intégrées dans la ville. Le réseau de transport entre les banlieues et le centre n'est pas satisfaisant, de sorte que les aller-retour quotidiens sur de longues distances sont encore difficiles, que ce soit par des moyens de transport en commun ou par des moyens de transport privés. Pour l'heure le vaste système de subventions normatives, bien qu'il ne soit pas explicitement conçu pour alléger les charges des grandes

Encadré 19. Associations de transports en commun dans des zones fonctionnelles : un exemple suisse

Les grandes zones métropolitaines suisses (Zurich, Bâle, Genève, Berne) s'étendent au-delà non seulement des limites de la ville, voire de celles du canton : le bassin d'emploi fonctionnel ne correspond donc pas aux limites administratives. Pendant les années 1980, la population exigeait de plus en plus un réseau de transport coordonné et confortable qui puisse répondre aux besoins des migrants quotidiens et réduire les nuisances environnementales provoquées par l'utilisation excessive des automobiles privées. Comme aucune entité administrative ne pouvait assumer, à elle seule, la responsabilité d'un tel réseau, il a fallu l'organiser sur des bases fonctionnelles à travers les frontières administratives. La plupart des associations de transport urbain suisses créées pendant les années 1990 sont les résultats d'une collaboration horizontale, parfois ardue, en vue de donner à une bonne idée une expression concrète sous la forme d'un réseau de transport efficace et financièrement viable.

Le *Tarifverbund Nordwestschweiz* (Association tarifaire de la Suisse du Nord-Ouest), dans la conurbation de Bâle, est l'association de transport la plus ancienne et la plus complexe sur le plan institutionnel. Créée en 1987, elle associe aujourd'hui quelque 160 communes, quatre cantons, six compagnies d'autobus et deux de chemins de fer et, dans le cadre d'accords transfrontières, deux pays en plus de la Suisse : l'Allemagne et la France. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

- La participation des communes est volontaire. Les cantons paient aux communes adhérant au système entre 40 et 50 pour cent de leur part du déficit, ce qui les incite à adhérer. Beaucoup de communes toutefois n'adhèrent pas, surtout si elles n'appartiennent pas à la zone fonctionnelle.
- L'association établit les tarifs et définit l'offre de transport. Le service est sous-traité par appels d'offres ou négociations à des entités publiques et des entreprises de transport. Les différentes sociétés privées d'autobus ou de chemins de fer, ainsi que les chemins de fer fédéraux restent indépendants.
- L'usager achète un unique billet, même s'il utilise plusieurs compagnies ou plusieurs moyens de transport. Les prix sont établis sur la base de zones de tarification.
- Le déficit est réparti entre les communes, selon une formule pondérée tenant compte du nombre d'utilisateurs et du nombre de kilomètres de réseau sur leur territoire. Une subvention modique est versée par les cantons et, pour certains services, par la Fédération.

La création de l'association a été motivée surtout par le fait que Bâle elle-même et les communes voisines avaient les unes et les autres intérêt à fournir aux migrants journaliers un service de transport rapide et peu coûteux. Cependant, les aides financières des échelons supérieurs – cantons et même gouvernement fédéral – se sont révélées un important facteur de cohésion pour l'association. Celle-ci connaît actuellement certaines difficultés financières. Les cantons et les communes réclament des financements supplémentaires et le gouvernement fédéral étudie actuellement la possibilité d'accorder une aide supplémentaire à l'investissement dans les transports urbains.

agglomérations, a un certain effet de péréquation au sein de l'agglomération. Si à l'avenir la qualité des transports s'améliorait et si la décentralisation fiscale accentuait la part de l'IRPP revenant aux communes remplaçant ainsi les subventions normatives par des recettes propres, les disparités fiscales pourraient bien s'aggraver encore au sein de l'agglomération.

Fragmentation administrative de la capitale

Conflits ville-arrondissements

Budapest est découpée conformément au système territorial hongrois de comtés et de communes. Après la chute du communisme, un modèle administratif décentralisé a remplacé les conseils de type soviétique. La Loi sur les collectivités locales de 1990 et sa principale réforme de 1994 ont transformé la ville de Budapest en une administration à deux niveaux assimilable à un comté : Budapest a été divisée en 22 arrondissements dont chacun a ses ressources et ses fonctions propres. La ville est dirigée par un organe électif. Un 23^e arrondissement a été créé en 1996.

La Loi prévoit une gestion dualiste, car les pouvoirs sont partagés entre la ville de Budapest et les 23 arrondissements. Le partage des responsabilités et des recettes fiscales crée des tensions politiques en raison d'une caractéristique qui n'existe pratiquement dans aucun autre pays de l'OCDE : les arrondissements sont considérés comme de petites communes qui ne sont pas hiérarchiquement subordonnées à la ville de Budapest.

La ville de Budapest, gouvernée par un Conseil indépendant comme les arrondissements, est responsable des services publics, comme la conservation du patrimoine historique, l'eau, le gaz, les services d'égouts, l'entretien des rues, les transports en commun, etc. Elle est également responsable des services éducatifs, culturels, sanitaires et sociaux qui intéressent plus d'un arrondissement. Elle établit également un Plan structurel et un règlement-cadre d'urbanisme (FSZKT) dans le cadre duquel les arrondissements élaborent leur propre plan. Les arrondissements assument également des services dans les limites de leur territoire. Ils fournissent l'eau potable, l'éducation primaire, l'entretien de la voirie locale, les services sociaux et la protection des minorités ethniques.

Aux termes de la Loi sur les collectivités locales, les recettes de Budapest sont partagées entre la ville elle-même et les arrondissements, qui disposent de trois types de ressources. Ils perçoivent des ressources directement et indépendamment les uns des autres (transferts d'État, subventions, etc.) et partagent certaines recettes fiscales ou autres. La commune et les arrondissements génèrent aussi des recettes propres. Les montants partagés sont de trois origines : transferts de péréquation (liés au nombre d'habitants), IRPP (déterminé dans la Loi de finance de la République hongroise) et impôts locaux tels que la taxe professionnelle. Le tableau 26 précise que les ressources partagées

Tableau 26. **Partage des ressources entre les arrondissements et la ville de Budapest, 1999**

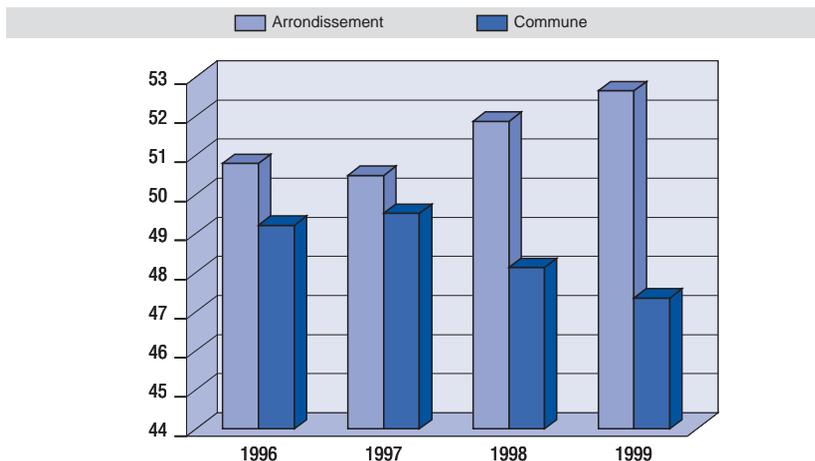
		Arrondissements	Commune
Transferts de péréquation	%	84.5	15.5
	total	4 350 991	800 308
Impôt partagé sur le revenu des personnes physiques	%	60.9	39.1
	total	23 507 208	15 061 299
Taxe professionnelle	%	39.91	60.1
	total	21 676 691	32 632 630
Fonds additionnels ¹	%	54.3	45.7
	total	24 253 570	20 429 026
Taxe routière	%	100.0	
	total	2 842 929	
Total	%	52.6	47.3
	total	76 631 389	68 923 263

1. Les transferts de péréquation sont déterminés selon les responsabilités et selon l'IRPP. Valeurs en milliers de HUF.
Source : Commune de Budapest, Informations juridiques et financières, 1999.

se sont élevées en 1999 à environ 146 milliards de HUF, dont 70 milliards ont été affectés au budget municipal (le graphique 20 indique le partage des fonds depuis 1996).

Graphique 20. **Partage des recettes entre les arrondissements et la ville de Budapest, 1996-1999**

En pourcentage



Source : Commune de Budapest, information juridique et financière, 1999.

Le partage des ressources entre la ville et les arrondissements fait l'objet d'un intense débat. La répartition est fixée chaque année selon un principe énoncé dans la Loi sur les collectivités locales et fondé sur les coûts et les responsabilités incombant aux deux niveaux. La formule de partage est négociée chaque année au Conseil municipal de Budapest et aux conseils d'arrondissements. L'accord sur les services à fournir et leurs coûts n'est pas facile à obtenir. Il donne lieu à des débats prolongés et souvent conflictuels entre les arrondissements, ainsi qu'entre ceux-ci et la Ville.

La formule de répartition des fonds varie chaque année depuis 1996 (graphique 20). C'est également le cas d'autres ressources partagées telles que la taxe professionnelle, qui est la principale source de recettes. En raison de ce processus de négociation, les recettes sont imprévisibles, ce qui nuit à la planification financière tant des arrondissements que de la ville. Non seulement le partage entre les arrondissements et la ville est imprévisible, mais le partage de l'IRPP entre les collectivités locales et l'État a aussi été modifié depuis 1990. La part des collectivités locales est tombée de 100 pour cent en 1990, à 50 pour cent en 1991, et 30 pour cent en 1993 ; à l'issue de négociations avec le gouvernement, pour ensuite se relever à 35 pour cent en 1995, et 40 pour cent en 1998. Toutefois, le montant net revenant aux collectivités locales, y compris celles de Budapest, est encore plus faible, parce que l'État utilise l'IRPP pour financer les transferts de péréquation. La part de l'IRPP qui revient effectivement aux collectivités locales était de 15 pour cent en 1999, et de seulement 5 pour cent en 2000.

Depuis 1997, les recettes de la Ville tendent à baisser au profit des arrondissements. De plus, les recettes propres des arrondissements ont plus augmenté que ceux de la ville. La réforme législative des années 1990 a en effet transféré les actifs immobiliers de l'État aux arrondissements. Dans le même temps la tutelle des sept services publics déficitaires a été confiée à la ville (transports, eau, égouts, ramassage des ordures, gaz, chauffage, bains publics).

Les négociations sur le partage des ressources sont donc en quelque sorte liées à l'attribution des responsabilités. La Loi sur les collectivités locales définit clairement les rôles respectifs de la ville et des arrondissements, mais il existe de fortes tensions sur tous les sujets, depuis l'attribution des responsabilités jusqu'au délestage des charges. Le processus de négociations des fonctions et du partage des ressources, ainsi que le caractère horizontal du mécanisme décisionnel sont à l'origine d'un cercle vicieux. Un long débat sur la répartition des tâches finit par déboucher sur la question du partage des ressources, mais comme la répartition des recettes fiscales et des subventions dépend pour une grande partie du partage des tâches et des coûts, on en revient à discuter de l'attribution des responsabilités. Cette impasse tient à la difficulté de prendre des décisions politiques en l'absence d'une claire définition des rôles et des responsabilités. Il en résulte d'importants retards dans les projets d'infrastructure, par exemple, la

construction d'écoles ou de parcs industriels au sud de la ville (Ebel et Pater, 1996). Ces conflits intramétropolitains coûtent cher et empêchent la ville d'exprimer et de faire triompher ses intérêts au niveau régional ou national.

Le morcellement administratif et politique n'a cependant pas que des inconvénients. Budapest est un exemple presque unique en Europe de décentralisation de l'administration de la capitale. Ainsi les arrondissements sont-ils marqués par une forte démocratie de proximité, qui intègre mieux la population dans les processus décisionnels et permet de rationaliser les services. Selon des études récentes, les petites entités de services publics sont plus efficaces que les grandes, parce qu'elles incitent davantage les citoyens à participer aux processus politiques et permettent aux responsables d'être à l'écoute des besoins du public. Dans cette optique, l'existence de ces arrondissements autonomes semble appropriée et avantageuse. De plus, les conflits entre les divers niveaux de l'administration sont assez courants en démocratie. L'attribution des pouvoirs décisionnels à un organe supramunicipal ne ferait sans doute que masquer les conflits et risquerait d'entraîner une sous-représentation politique de certains groupes de population urbaine.

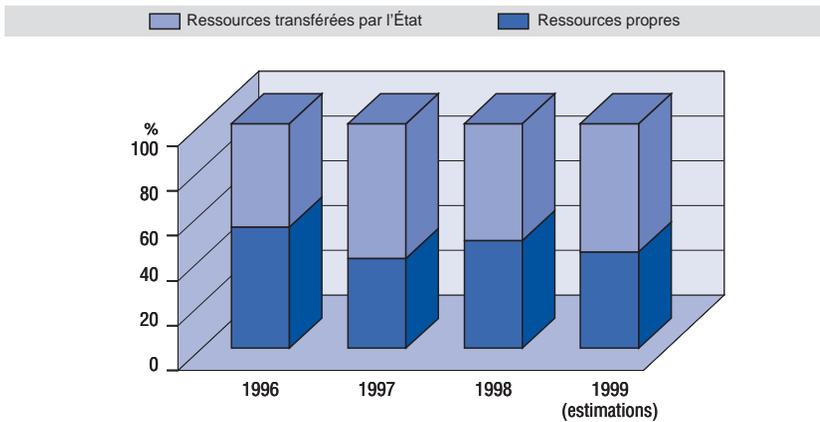
Relations entre la ville et l'État

Les relations financières entre la capitale (ville et arrondissements) et l'État sont assez difficiles. Grâce au système de subventions, le gouvernement a beaucoup de pouvoir sur les collectivités locales. Entre 1994 et 1996, les subventions régulières de l'État à Budapest sont tombées de 55 à 20 pour cent du budget municipal. La part de l'IRPP est tombée de 30 à 10 pour cent. Comme le pouvoir fiscal de la ville et des arrondissements reste limité, les recettes propres de Budapest n'ont pas permis de compenser cette érosion des transferts. L'État a quelque peu rogné sur les budgets municipaux. De plus entre 1996 et 1999, la part des transferts dans les budgets municipaux a beaucoup varié, mais jamais dans le même sens (graphique 21).

Ces difficultés sont encore aggravées par le fait que la ville et le gouvernement sont dirigés par des partis politiques différents (ce qui est fréquent dans les métropoles). Le pouvoir discrétionnaire du gouvernement sur l'allocation des ressources financières pénalise les autorités municipales de Budapest.

A l'encontre des zones rurales, les villes ne font l'objet d'aucune politique spécifique du gouvernement. La prospérité économique des zones urbaines et, en particulier, de Budapest est considérée comme un état de fait. L'urbanisme et les disparités intramétropolitaines sont souvent considérés comme des problèmes purement locaux. Les politiques urbaines du gouvernement sont essentiellement sectorielles. Les approches d'ensemble, tels que le concept national de développement régional, ne tiennent pratiquement pas compte des zones urbaines ou les

Graphique 21. **Évolution de la part des subventions dans les budgets municipaux**
En % des revenus municipaux totaux



Source : Ville de Budapest, 1999.

traitent de façon incohérente. La ville de Budapest est la seule zone à laquelle aucune ressource financière n'est attribuée par l'Allocation de développement régional. L'argument souvent avancé pour défendre cette politique est que l'existence d'un plan spécifique pour Budapest ne ferait qu'accroître les disparités. C'est oublier que, si la zone métropolitaine est négligée, les problèmes pourraient s'accumuler et sa productivité décliner. La programmation politique est biaisée en faveur des campagnes, ce qui risque, en définitive, de nuire au bon développement des villes grandes et petites. Il est essentiel que le gouvernement veille au développement économique, social et environnemental harmonieux de l'unique métropole du pays.

Conclusions et recommandations

Budapest semble avoir réussi sa transition et devient maintenant une zone d'économie tertiaire dominée par le secteur des services, comme la plupart des agglomérations métropolitaines des pays de l'OCDE. Cependant, le cadre institutionnel crée deux types de problèmes qui compromettent la durabilité et la stabilité de sa trajectoire de développement. Premièrement, l'émigration des habitants vers les banlieues, avec les pertes de recettes fiscales qui en résultent, aggrave les difficultés financières de la capitale. Celle-ci doit aussi faire face à une hausse des dépenses, notamment du fait que le nombre accru de migrants quotidiens gonfle le coût des transports, et à une baisse relative de revenus. D'où des difficultés budgétaires. De nouvelles sources de revenus, notamment, un impôt

Au niveau municipal, les recommandations sont notamment les suivantes

- *Soumettre les relations entre les arrondissements et la ville à des règles fixes.* Les mécanismes actuels de négociations discrétionnaires entre la ville et les arrondissements devraient être remplacés par des procédures reposant sur des règles. Chaque type de recettes devrait être partagé selon une formule prédéterminée et invariable, qu'il s'agisse de l'IRPP, de la taxe professionnelle et, si possible, des subventions de l'État. La modification de cette formule de répartition ne devrait être possible que par décision de la majorité qualifiée du Parlement ou par référendum. La formule pourrait être initialement établie par référence aux moyennes historiques ou au coût historique des services fournis. Les décisions concernant les recettes faciliteront probablement le consensus sur le partage des responsabilités.
- *Mettre en place des pactes et des partenariats horizontaux.* La ville de Budapest devrait établir et encourager des partenariats avec les agglomérations et comtés voisins, et y participer. Sur le plan institutionnel, elle devrait renforcer ses liens avec l'agglomération et s'efforcer de développer des modalités spécifiques de collaboration avec les communes de banlieue. Elle devrait faire apparaître les avantages des banlieues dans de tels partenariats et trouver des mécanismes de participation appropriés qui les rendent possibles, par exemple un élargissement des mécanismes de codétermination et des droits de vote. Les transports en commun sont un champ d'application classique pour ces partenariats. Une association financée et gérée conjointement permettrait non seulement de soulager les difficultés financières de la capitale, mais aussi d'améliorer la qualité des services dans l'agglomération et de réduire la pollution due aux transports. En général, Budapest pourrait aider à diffuser une culture de collaboration horizontale qui se substituerait au système actuel caractérisé par le manque d'autonomie et de coordination des collectivités locales et les interventions du gouvernement central.

foncier fondé sur la valeur des biens immobiliers, n'ont pas encore été sérieusement développées. Or, à long terme, seul un impôt sur des biens immobiliers permettra de compenser la baisse de l'assiette fiscale et d'assurer des recettes suffisantes. Dans le même esprit, Budapest doit établir des partenariats horizontaux avec les comtés et communes voisins, ou moins proches, pour mettre en place une coopération et réduire le transfert de charges pratiqué jusqu'ici par l'agglomération.

Deuxièmement, la capitale est constamment en conflit avec les arrondissements au sujet du partage des fonctions et des ressources. Ces désaccords rendent difficile la planification financière à long terme, parce qu'elles font varier les recettes des arrondissements et de la ville et affaiblissent la position de la capitale face au gouvernement. De plus, s'il est vrai que plus de 30 pour cent du budget de

Au niveau central, il faudrait notamment

- *Mettre en place des mesures incitatives pour stimuler la coopération horizontale dans les zones métropolitaines.* Cela pourra se faire soit en adaptant la Loi sur les partenariats intercommunaux aux zones métropolitaines, soit à travers un nouveau dispositif législatif. Une nouvelle loi devrait également porter sur la coopération horizontale entre les comtés. Les incitations pourront être soit des subventions directes, soit des subventions à l'investissement subordonnées à une collaboration entre communes ou comtés. Des règles minimales devraient être mises en place pour assurer l'efficacité et la responsabilité des partenaires.
- *Réformer le cadre fiscal.* Le gouvernement devrait définir le cadre d'un impôt foncier fondé sur la valeur des biens, dans la mesure où son introduction figure parmi les priorités de la ville. Cela permettra à Budapest et à ses arrondissements de pouvoir compter sur une assiette fiscale propre solide, qui compensera en outre la réduction des recettes au titre de l'impôt sur le revenu ou de la taxe professionnelle. Le gouvernement devrait définir un cadre pour cette assiette fiscale, mais, comme il s'agit d'un impôt local, il devrait laisser aux autorités communales et d'arrondissements la responsabilité d'établir le taux de l'impôt. D'une façon générale, il faudrait réduire la dépendance des communes à l'égard des subventions de l'État et réduire, dans les subventions qui seront maintenues, la part des subventions spécifiques non automatiques. En outre, le gouvernement devrait modifier le système de transfert en tenant compte des coûts spécifiques auxquels doivent faire face le centre des villes (par exemple, moduler les subventions en fonction des besoins sociaux).
- *Renforcer les administrations infranationales de niveau intermédiaire.* Dans le cas de Budapest, ce niveau intermédiaire devrait être en mesure de faciliter les négociations au sein de l'agglomération sur les programmes et les mécanismes d'exécution communs et de réduire les coûts transactionnels. La ville de Budapest (qui en fait est un comté) se trouverait en face de partenaires territoriaux situés sur le même plan hiérarchique qu'elle et les nombreuses négociations avec chaque commune séparée pourraient peu à peu être remplacées par quelques partenariats essentiels.

Budapest est financé par l'État, la ville ne bénéficie pas du soutien financier et institutionnel qui lui permettrait de fournir certains services publics à l'échelle nationale et d'établir un cadre de coopération horizontal avec le reste de l'agglomération.

Dans ce contexte il est nécessaire de ne pas s'en tenir aux seuls programmes de rénovation urbaine. Il paraît recommander en particulier de mettre en chantier des réformes de gouvernance institutionnelle et territoriale aux niveaux municipal et central. Celles-ci auraient pour but d'assurer aux collectivités locales des ressources suffisantes fiables et prévisibles afin qu'elles puissent réaliser leurs politiques de développement.

La politique de la ville devrait viser surtout à donner aux communes plus de moyens de gérer leurs tâches et d'accéder à des ressources propres. Elle devrait faciliter et promouvoir la coopération entre les divers niveaux de l'administration, en particulier avec les zones voisines et rendre les relations entre le gouvernement et la capitale moins arbitraires, plus systématiques et plus pragmatiques.

D'une façon plus générale, le gouvernement hongrois devrait se doter d'une politique de la ville, comme il s'est doté d'une politique pour les zones rurales. Il devrait préciser et stabiliser le cadre institutionnel de la planification du développement rural et de la politique du développement régional dans les zones urbaines. Il devrait valoriser la complémentarité entre Budapest et les communes voisines du comté voisin de Pest. Cette politique de la ville devrait principalement donner aux zones métropolitaines un élan économique et une cohésion sociale. Elle devrait supprimer les obstacles institutionnels et financiers qui empêchent les villes d'exploiter leurs avantages spécifiques. Elle devrait renforcer la cohérence de la politique intramétropolitaine sans éroder les avantages résultant du processus de décentralisation des années 1990. Elle devrait être axée sur les disparités intra-métropolitaines et leur cause institutionnelle. Enfin, elle devrait accroître la capacité des zones métropolitaines de fournir des services publics adéquats pour leurs citoyens dans l'ensemble de l'agglomération tout en assurant les ressources nécessaires à cet effet.

Glossaire

AEL	Agence locale pour les entreprises.
ADR	Agence de développement régional.
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement.
BKV	(Budapesti Közlekedési Vállalat) – Compagnie de transport de Budapest.
CEMT	Conférence européenne des ministres des Transports.
CCT	Transferts de l'État ciblés et affectés à une fin particulière.
CDC	Conseil de développement de comté.
CEC	Centre pour l'emploi de comté.
CEDA	Assistance décentralisée ciblée (transferts de l'État).
CFCU	Unité Centrale pour les contrats et les finances.
CNDR	Conseil national du développement régional.
COMECOM	Conseil d'assistance économique mutuelle.
CPDT	Comité des Politiques de développement territorial (OCDE).
CRD	Conseil régional de développement.
DGF	Dotation générale de fonctionnement.
FEOGA	Fonds agricole européen.
FMI	Fonds monétaire international.
FDR	Fonds de développement régional (de 1992 à 1996). Remplacé ensuite par l'Allocation de développement régional.
HUF	Forints hongrois.
IDE	Investissement direct étranger.
IPE	Institut des petites entreprises.
ISPA	Instrument stratégique de pré-adhésion. Programme européen pour les gros investissements dans les transports et l'environnement cofinancé par les Autorités hongroises.
IDH	Indice de développement humain des Nations Unies.
FP	Formation professionnelle.
FSZKT	Plan et cadre réglementaire de planification urbaine pour la ville de Budapest.
INTERREG	Programme interrégional européen.
LLMA	Bassins d'emplois locaux.
MAFS	ministère des Affaires sociales et familiales.
MADR	ministère de l'Agriculture et du Développement régional.
MATAV	Compagnie nationale de télécommunications.
MAV	Compagnie nationale des Chemins de fer.
ME	Ministère de l'Économie.
MTGE	Ministère des Transports et de la Gestion de l'eau.
MVA	Fondation hongroise pour la promotion de l'entreprise.

NCE	Conseil national hongrois de l'environnement.
OCSH	Office central de statistiques hongrois.
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.
OTP	Caisse nationale d'épargne.
PAE	Programme agro-environnemental.
PAMT	Politiques actives du marché du travail.
PECO	Pays d'Europe centrale et Orientale.
PHARE	Programme européen d'assistance pour la reconstruction des économies polonaise et hongroise.
PHARE CBC	Programme PHARE de coopération transfrontière.
PHARE MCS	Programme PHARE de micro-crédit.
PHARE PLS	Programme PHARE de prêts aux entreprises.
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement.
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPDN	Programme préliminaire de développement national.
PRI	Programme régional intégré.
SAPARD	Programme stratégique pour l'agriculture et le développement rural. (Programme européen de pré-adhésion cofinancé par les Autorités hongroises).
SPE	Service Public de l'emploi.
TEKI	Programme de péréquation spatiale.
TFC	Allocation de développement régional.
VFC	Allocation de développement rural.
VOLANBUSZ	Service de transport interurbain (par car).
UE	Union européenne.
WBI	L'institut de la Banque mondiale

Bibliographie

- ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES FINANCES (1997),
Les finances publiques en Suisse, Berne.
- ANTALÓCZY, Katalin et SASS, Magdolna (2000),
« Greenfield investments in Hungary », Séminaire UNCTAD, Vienne, mars.
- BACHTLER, J, et DOWNES, R. (1998),
« Regional Policy in the Transition Countries: A Comparative Assessment », *European Planning Studies*, novembre.
- BANKS, C., O'LEARY, S. et RABENHORST, C. (1996),
« Privatised Housing and the Development of Condominiums in Central and Eastern Europe: The Cases of Poland, Hungary, Slovakia and Romania », *Review of Urban et Regional Development Studies*, vol. 8.
- BANQUE EUROPÉENNE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT (BERD) (1998),
The Transition Report, Banque européenne pour la reconstruction et le développement.
- BANQUE EUROPÉENNE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT (BERD) (1999),
The Transition Report, avril.
- BANQUE MONDIALE (1998-99),
Background Study for the Assessment of Poverty, Washington DC.
- BANQUE MONDIALE (1999a),
EU Accession-Oriented Studies: Hungary, Washington DC.
- BANQUE MONDIALE (1999b),
Hungary: On the Road to the European Union, Country Study, Washington DC.
- BANQUE MONDIALE (1999c),
« Hungary-Subnational Modernisation: An Integrated Effort for Modernising the Subnational Government System in Hungary », Policy note, Washington DC.
- BANQUE MONDIALE (2000a),
Indicateur du développement dans le monde, Washington DC.
- BANQUE MONDIALE (2000b),
Review of Selected Infrastructures Sectors, Washington DC.
- BARATI, Izabella et SZALAI, Ákos (1999),
Fiscal Decentralisation in Hungary, The Canadian Urban Institute, Toronto.
- BURNS, Andrew and OROSZ, Eva (2000),
« The Healthcare system in Hungary », Document de travail de l'OCDE, n° 241, Direction de l'économie de l'OCDE, Paris.

- CEMT (2000),
« Background Report for the National Peer Review of Urban Travel Policy in Hungary », Transman Consulting, Budapest.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1997a),
« Commission Opinion on Hungary's Application for Membership », Bruxelles.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1997b),
Agenda 2000 : Commission opinion on Hungary's application for Membership of the European Union Supplement 6/97, Office Officiel des Publications des Communautés européennes, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1997c),
Territorial employment pacts: Examples of good practice, Office Officiel des Publications des Communautés européennes, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1998a),
Rapport régulier de la Commission sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion, Office Officiel des Publications des Communautés européennes, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1998b),
« Medium and Long-term Projections for the European Economy in the Perspective of Structural Funds Programming 2000-2006 », Bruxelles.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999a),
« Regular Report from the Commission on Progress Towards Accession », 13 octobre, Hongrie.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999b),
Évaluation du programme PHARE pour les PME, Service commun des relations extérieures de l'Union européenne, Bruxelles, septembre.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999c),
Évaluation des programmes financés par PHARE dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, Service commun des relations extérieures de l'UE, Bruxelles, septembre.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999d),
Rapport d'évaluation des programmes financés par le PHARE dans le secteur des transports, Service commun des relations extérieures de l'Union européenne, Bruxelles, décembre.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999e),
The European Observatory of SMEs, European Commission, Bruxelles.
- CONSEIL DE L'EUROPE (1997a),
Local Finances in Europe, Strasbourg.
- CONSEIL DE L'EUROPE (1997b),
Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Strasbourg.
- CORADO, C., WZSOKINSKA, Z., et WITKOWSKA, J. (éds) (1996),
Foreign Direct Investment-East and West : The Experiences of the Czech Republic, Hungary, Poland, Spain and Portugal, Université de Lodz, Lodz.
- CSABA, László (1999),
Hungary's Accession to the EU: the Impact on Selected Areas of Hungarian-Austrian Relations, The Vienna Institute and the Economic Growth Institute, Vienne-Budapest.
- DONCSEV, Toso (2000),
Measures Taken by the State to Promote the Social Integration of Roma Living in Hungary, ministère des Affaires étrangères, Budapest.

- EBEL, Robert et PETER, Simon (1996),
« Financing a large municipality: Budapest » dans Bird, R., Ebel. R., et Wallich, C. :
Decentralisation of the Socialist State.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU) (1999),
The Country Profile of Hungary 1999-2000, The Economist Intelligence Unit, Londres.
- ENYEDI, Gy (1996),
Regionális folyamatok Magyarországon : az átmenet időszakában (Tendances régionales en Hongrie : Pendant la période de transition) Ember, település, régió, Budapest.
- ENYEDI, Gy (1998),
« Transformation in Central European Post Socialist Cities », Documents de discussion n° 21, Centre for Regional Studies, Pécs, HAS.
- ESTRIN, S, HUGHES, K., et TODD, S. (1997),
Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe: Multinationals in Transition, Royal Institute of International Affairs, Pinter, Londres.
- FARAGÓ, L. (1999a),
A regionális fejlesztési terv (regionális fejlesztési koncepció, stratégia és operatív program) készítésének irányelvei, [Les principes de base pour la préparation aux Plans de développement régional (Concepts, stratégies et programmes opérationnels de développement régional)], Manuscrit, MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs.
- FARAGÓ, L. (1999b),
Regional « Winners » and « Losers », HAJDÚ, Z., éd.
- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (FMI) (1997),
Government Financial Statistical Yearbooks, Washington DC.
- GOVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE HONGROISE (GRH) (1998),
National Regional Development Concept, gouvernement de la République Hongroise, Budapest.
- GOVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE HONGROISE (GRH) (1999),
Preliminary National Development Plan, Hungary 2000-2002, ministère sans portefeuille responsable de la coordination du Programme PHARE, gouvernement de la République Hongroise, Budapest, avril.
- GRABBE, H. et K. HUGHES (1998),
Enlarging the EU Eastwards, The Royal Institute of International Affairs, Pinter, Londres.
- HAJDÚ, Z. (1999),
Regional Processes and Spatial Structures in Hungary in the 1990's, Centre for Regional Studies, Pécs, HAS.
- HALPER et KOROSI (1998),
« Corporate Structure and Performance in Hungary », Manuscrit, Budapest.
- HEGEDUS, Jozsef *et al.* (1996),
« Housing Privatization in Eastern Europe: Hungary », dans Clapham, David *et al.* (éds) (1996) : « Housing privatization in Eastern Europe », *Contributions in Sociology*, n° 117. Westport, Conn. et Londres : Greenwood Press, pp. 57-77, Metropolitan Research Institute, Budapest.
- HORVÁTH, Gy (1998a),
Európai regionális politika, (Politique régionale européenne), Bp. Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

- HORVÁTH, Gy (1998b),
« Regional and Cohesion Policy in Hungary », Documents de discussion n° 23, Centre for Regional Studies, Pécs, HAS.
- HORVÁTH, Gy (2000),
« Background Report for the OECD Territorial Review », Centre for Regional Studies, Pécs.
- INSTITUT DES PETITES ENTREPRISES (IPE) (1999),
Annual SME Report, Institute on Small Enterprises, Budapest.
- INSTITUT POUR LE DÉVELOPPEMENT DE PETITES ENTREPRISES (ISBD)(1999),
« State of Small and Medium-Sized Business in Hungary », *Annual Report 1999*, Budapest.
- KEI (Government Control Office) (1997),
« Summary ».
- KOVÁCS, T. (1999),
Regional Disparities in the Privatisation of Land, Hajdú, Z. (éd.).
- KOVATS, M. (1998),
« Gypsy Self-Governments in Post-socialist Hungary », dans Bridger, Sue et Pine, Frances (éds.) (1998) : « Surviving post-socialism: Local strategies and regional responses in Eastern Europe and the former Soviet Union », *Studies of Societies in Transition*, vol. 4, Londres et New York : Routledge, pp. 124-47
- MAGYAR NEMZETI BANK (1998),
« Annual Report of the National Bank of Hungary 1998 », Éves jelentés.
- MAGYAR NEMZETI BANK (1999),
« Monthly Report of the National Bank of Hungary 1998 », Havi jelentés 1-8, Szám.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL (MADR) (1998),
« Regional Development in Hungary », ministère de l'Agriculture et du Développement Régional, Budapest.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL (MADR) (2000),
Le Plan SAPARD de la Hongrie, 2000-2006, ministère de l'Agriculture et du Développement Régional, Budapest.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE (ME) (1998),
« The Hungarian Subcontracting Programme: Entering the Millenium », ministère de l'Économie, Budapest.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE (ME) (2000),
« The Szechenyi Plan », ministère de l'Économie, Budapest.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL (MERD) (1998),
« Regional Development in Hungary », Revised manuscript, ministère de l'Environnement et du Développement régional, Budapest.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR (YEAR),
« Municipal Budget 1992-96 », ministère de l'Intérieur, Budapest.
- MINISTÈRE DES FINANCES (2000),
« Balance sheets of local governments », ministère des Finances, Budapest.
- MUNICIPALITÉ DE BUDAPEST (1999),
« Legal and Financial Information », Budapest.
- NATIONS UNIES (1999),
Fertility and Family Surveys in Countries of the ECE Region, Standard Country Report, Hungary.

- OATES, Wallace E. (1993),
« Fiscal Decentralization and Economic Development », *National Tax Journal*, vol. 46,
pp. 237-243.
- OCDE (1996),
La transition au niveau local : Hongrie, Pologne, République slovaque et République
tchèque, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1998),
Études économiques de l'OCDE : Hongrie, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1999a),
Annuaire des statistiques d'investissement direct international, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1999b),
Études économiques de l'OCDE : Hongrie, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1999c),
Les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1999d),
L'OCDE en chiffres, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1999e),
« Les examens territoriaux de l'OCDE : Un cadre théorique », document [DT/
TDPC(99)11], Service du développement territorial de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1999f),
« Formulation de la politique rurale et cadres institutionnels : Nouvelles tendances »,
document [DT/TDPC(99)3], Service du développement territorial de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1999g),
Towards Lifelong Learning in Hungary, série « OECD Proceedings », uniquement disponible
en anglais, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1999h),
« Régions métropolitaines : principes de gouvernances métropolitaines : projet de
principes de l'OCDE pour gouverner les grandes métropoles », document [DT/
TDPC(99)17], Service du développement territorial de l'OCDE, Paris
- OCDE (2000a),
Examens des performances environnementales : Hongrie, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2000b),
Examen de l'OCDE sur l'investissement direct étranger, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2000c),
Études économiques de l'OCDE : Hongrie, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2000d),
« Hongrie : Séminaire conjoint WBI/OCDE sur *The Role of Government in the Delivery of
Educational Systems* », document en distribution générale [CCNM/DEELSA/ED(2000)21],
uniquement disponible en anglais, Paris.
- OCDE (2000e),
Perspectives de l'emploi de l'OCDE, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2000f),
La tarification de l'accès à l'infrastructure locale et le commerce électronique, Direction de la
science, de la technologie et de l'industrie.

- OCDE (2000g),
La réforme de la réglementation en Hongrie, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2000h),
« Fiscal Design Across Levels of Government, Country Report on Hungary », OCDE, Paris.
- OFFICE CENTRAL DE LA STATISTIQUE DE HONGRIE (OCSH) (1998),
Magyarország régiói, (The Regions of Hungary), Office central de la statistique de Hongrie, Bp., Központi Statisztikai Hivatal.
- OFFICE CENTRAL DE LA STATISTIQUE DE HONGRIE (OCSH) (1999a),
Annuaire statistiques régionaux, 1998, Budapest.
- OFFICE CENTRAL DE LA STATISTIQUE DE HONGRIE (OCSH) (1999b),
Területi Statisztikai Évkönyvek, (Regional Statistical Yearbook), Bp., Központi Statisztikai Hivatal. Différentes années.
- OFFICE CENTRAL DE LA STATISTIQUE DE HONGRIE (OCSH) (2000a),
Report on the Major Processes in the Society and Economy 1999-2000, Bp., Központi Statisztikai Hivatal.
- OFFICE CENTRAL DE LA STATISTIQUE DE HONGRIE (OCSH) (2000b),
HCSO Regional Data, Központi Statisztikai Hivatal.
- OFFICE CENTRAL DE LA STATISTIQUE DE HONGRIE (OCSH) (2000c),
Foreign Direct Investment in Hungary, Bp., Központi Statisztikai Hivatal
- OSCE (2000),
« Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area », Paris.
- PNUD (1999),
Rapport sur le développement humain en Hongrie, Washington DC.
- PUPORKA, L. et ZADORI, Z. (1999),
« The Health Status of Roma in Hungary », *NGO Studies* n° 2, Office régional de la Banque mondiale en Hongrie.
- PRUD'HOMME, Remy (1994),
« On the Dangers of Decentralisation », *Policy Research and Development Working Papers*, n° 1252, Banque mondiale, Washington DC.
- RINGOLD, D. (2000),
Roma and the Transition in Central and Eastern Europe: Trends and Challenges, Banque mondiale, Washington DC.
- ROSSTON, G.L. (1999),
« The Telecommunications Sector: A Regulatory and Structural Review of Selected Infrastructure Sectors », Banque mondiale, Washington DC.
- SASS, M. (1996),
« L'investissement direct étranger : le cas de la Hongrie » dans Corado, C., Wszokinska, Z. et Witkowska, J. (éds) : *Investissement direct étranger – Est et Ouest. Les expériences de la République tchèque, de la Hongrie, de la Pologne, de l'Espagne et du Portugal*. Lodz, Université de Lodz.
- TIEBOUT, Charles (1956),
« A Pure Theory of Local Public Expenditure », *Journal of Political Economy*, vol. 64, pp. 416-424.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE, ECONOMICS AND STATISTICS ADMINISTRATION (USDCESA) (1997),

- « County, Municipal, and Township Governments », *Statistical Abstract of the United States*, Bureau of the Census, Washington DC.
- VATI HUNGARIAN INSTITUTE FOR TOWN AND REGIONAL PLANNING (1998),
« National Regional Development Concept », Hungarian Institute for Town and Regional Planning, *VATI Report*, Budapest.
- VIENNA INSTITUTE/ECONOMIC GROWTH INSTITUTE-BUDAPEST (1999),
The Impact on Selected Areas of Hungarian-Austrian Relations, Vienne-Budapest.
- WILLIAMSON, Jeffrey G. (1965),
« Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns », *Economic Development and Cultural Change*, n° 13.
- ZÁM, Mária (2000),
« The Process of Decentralization and Social Strategy of Local Governments », non publié, Banque mondiale, Washington DC.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(04 2001 15 2 P) ISBN 92-64-29531-3 – n° 52090 2001