

ÉVALUATION ET SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

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

L'économie hongroise a repris le chemin d'une croissance régulière, ces dernières années. 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 tiré 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.

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

À 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 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 seconde 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.

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

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 déshéritées. 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.

... mais le dernier programme PHARE de

Dès le début du processus de transition, l'UE a joué un rôle très important dans l'élaboration des politiques en Hongrie,

L'Union européenne a eu un retentissement considérable sur l'élaboration des politiques et a souligné l'importance du développement territorial.

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), les 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 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 souligne 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, crée ainsi 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. Les deux institutions infranationales 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 pas 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 élues. 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).

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

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.

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, notamment dans le cas d'un niveau 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. À terme, il faudrait envisager d'améliorer le système de péréquation existant.

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

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

L'UE prennent davantage d'importance.

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.

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

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 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 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.

À 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 (politiques de l'efficacité). 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'investissement étranger direct doit s'étendre aux territoires les moins développés, en particulier dans l'Est du pays.

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.

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

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 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, les aide indirectement (fonds de financement, infrastructures et 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 donc 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 des 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. À 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 et -D et d'innovation est essentiellement le fait des entreprises étrangères. La diffusion des technologies aux petites entreprises s'effectue lentement, et rares sont d'ailleurs 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 Szecsenyi. 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 faudrait mieux équilibrer et coordonner le réseau d'autoroutes et de routes principales. Les chemins de fer et les routes secondaires doivent être développés.

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

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.

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. À 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.

... 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.

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.

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, la durabilité des investissements dans les transports et les infrastructures publiques en général demeure un problème majeur dans le pays. À 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

La qualité et l'insuffisance du parc immobilier ont eu un

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

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.

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

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 1990 et 1997. 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, l'obligation de participer à des travaux d'intérêt public a été introduite dans le système d'indemnisation du chômage, ce qui est une contribution positive pour encourager l'emploi, 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 est 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.

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

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 de ces 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 certains zones les taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur sont faibles. Il convient d'améliorer la 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, tout dépendant des 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.

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.

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, sans oublier les zones urbaines et rurales entre elles. 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.