

1

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS*

Le présent rapport examine les progrès de la Hongrie depuis le précédent Examen des performances environnementales que lui a consacré l'OCDE en 2000, et évalue dans quelle mesure le pays a atteint ses objectifs nationaux et respecté ses engagements internationaux. Il examine également les progrès réalisés par la Hongrie dans le contexte de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXIème siècle** . Quelque 46 recommandations qui devraient contribuer au renforcement des performances environnementales de la Hongrie sont formulées.

La période examinée (2000-08) a été marquée en Hongrie par la poursuite de la croissance économique, de la baisse démographique et du vieillissement de la population. Le pays a connu de nouveaux changements structurels et s'est intégré dans l'économie européenne, devenant en mai 2004 membre de l'Union européenne. Les importations et exportations de biens et services représentent 78% du PIB, et le secteur privé plus de 85% du PIB. L'afflux d'investissements directs étrangers a atteint 5.4% du PIB en 2006. L'assainissement des finances publiques et la convergence économique au sein de l'UE sont aujourd'hui les principales préoccupations gouvernementales.

Après les progrès intervenus en matière d'environnement entre 1990 et 2000, la période examinée a vu une consolidation de ces avancées et un alignement sur l'acquis environnemental de l'UE. Cependant, l'intensité de pollution, l'intensité énergétique et l'intensité d'utilisation des ressources peuvent encore être améliorées, et on note la persistance de problèmes sanitaires liés à l'environnement. Dans l'ensemble, le chemin vers la convergence environnementale au sein de l'UE s'annonce long dans un certain nombre de domaines.

Pour faire face à ces défis, la Hongrie devra : i) intensifier ses efforts en faveur de l'environnement dans le cadre de la construction d'infrastructures (distribution d'eau et épuration des eaux usées, par exemple) et par la mise en œuvre de politiques environnementales ; ii) accentuer la prise en compte des préoccupations d'environnement dans les décisions économiques ; et iii) renforcer la coopération internationale dans le domaine de l'environnement.

* Ces conclusions et recommandations ont été examinées et approuvées par le Groupe de travail sur les performances environnementales à sa réunion du 2 juin 2008.

** Les objectifs de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE évoqués dans les présentes Conclusions et Recommandations sont : le maintien de l'intégrité des écosystèmes (section 1), le découplage des pressions sur l'environnement de la croissance économique (sections 2.1 et 2.2) et l'interdépendance environnementale à l'échelle planétaire (section 3).

1. Gestion de l'environnement

Renforcement de la mise en œuvre des politiques environnementales

La Hongrie s'est dotée d'un cadre de planification environnementale complet, avec deux Programmes nationaux pour l'environnement (pour les périodes 1997-2002 et 2003-08) accompagnés de programmes d'action thématiques et assortis d'objectifs chiffrés et d'indicateurs de résultats. Ces programmes cadres ont servi de base au Programme opérationnel sur l'environnement et l'énergie, qui précise l'utilisation des fonds de l'UE et des fonds de contrepartie hongrois durant la période 2007-13, dans le contexte du Plan de développement national. La période examinée a été caractérisée par une consolidation de la législation environnementale, dont le principal moteur a été la transposition de l'acquis communautaire de l'UE et l'adhésion à l'Union européenne en mai 2004. Sur les quatre périodes de transition accordées à la Hongrie par l'UE, trois sont à présent terminées : le seul sursis dont bénéficie encore le pays concerne le traitement des eaux urbaines résiduaires et prendra fin en 2015. Aujourd'hui, la Hongrie contribue à façonner la politique environnementale de l'UE (par exemple, en matière de gestion des crues, des déchets miniers, des produits chimiques et des eaux souterraines et de baignade). Le cadre institutionnel de gestion de l'environnement a évolué au cours de la période considérée, moyennant la fusion progressive des autorités chargées de la conservation de la nature, de la protection de l'environnement et de la gestion qualitative et quantitative de l'eau. En 2000 a été créé le Centre de l'énergie pour s'occuper des questions intéressant l'énergie durable. Conformément à une recommandation du premier Examen environnemental de l'OCDE, les activités visant à faire respecter la loi ont été intensifiées : les inspections sont à présent investies de pouvoirs d'autorisation et de contrôle de l'application qui couvrent toutes les thématiques environnementales, et le dispositif de sanctions pour non-conformité a été sensiblement renforcé. Des avancées ont été observées dans l'application du principe pollueur payeur et du principe utilisateur payeur : l'utilisation d'instruments économiques a progressé avec la mise en place d'une « redevance sur la charge de pollution de l'environnement », qui s'applique aux émissions atmosphériques et rejets d'eaux usées, et la révision des redevances sur les produits visant les déchets d'emballage. Le recours aux systèmes de gestion environnementale s'est considérablement développé parmi les entreprises hongroises. L'éco-étiquetage et les marchés publics écologiques sont encouragés.

Néanmoins, les performances environnementales de la Hongrie demeurent quelque peu en retrait comparées aux pays européens de l'OCDE et aux normes de l'UE. On constate en particulier que, depuis quelques années, certaines tendances positives des années 90 se sont essouffées (intensité énergétique, émissions de certains polluants atmosphériques, production de déchets...), voire inversées (consommation d'engrais et de pesticides, par exemple). Par ailleurs, certains indicateurs sanitaires sont source de préoccupation. L'application du deuxième Programme national pour l'environnement (2003-08) a pris du retard, et la Hongrie n'atteindra vraisemblablement pas ses objectifs dans un certain nombre de domaines (qualité de l'eau et valorisation des déchets, par exemple). Cela permet de penser que les efforts de mise en œuvre de la nouvelle législation environnementale ou les ressources disponibles à cette fin n'ont pas toujours été adaptés, malgré l'important soutien de l'UE. Le niveau des dépenses d'investissement dans la lutte contre la pollution n'a pas varié depuis le premier Examen (environ 1% du PIB), et les dépenses totales de lutte contre la pollution représentent environ 1.6% du PIB. Durant la période examinée, le manque de ressources financières et humaines a limité les capacités de surveillance et de contrôle de l'application des inspections. Les administrations régionales et municipales doivent renforcer leurs capacités dans le domaine de l'environnement et leurs compétences en matière d'analyse économique, et ce aussi dans l'optique d'une meilleure absorption des fonds de l'UE destinés aux projets environnementaux. Il importe d'évaluer régulièrement l'efficacité des instruments économiques et d'ajuster périodiquement le montant des redevances, afin d'entretenir un bon équilibre entre règles d'autorisation et incitations économiques. Les questions d'accessibilité économique doivent également être prises en considération.

Recommandations :

- évaluer la mise en œuvre du deuxième Programme national pour l'environnement ; accélérer la préparation du troisième (en prévoyant notamment des objectifs, des échéances et des moyens) et assurer sa mise en œuvre ;
- veiller à ce que l'administration et les inspections de l'environnement soient dotées d'un financement et d'un personnel suffisants, leur offrant des capacités nécessaires pour assurer leurs missions de gestion et de contrôle de l'application de façon efficace par rapport au coût ;
- continuer d'élargir le recours aux instruments économiques et évaluer régulièrement leur efficacité, assurant ainsi une application plus large des principes pollueur payeur et utilisateur payeur, en prenant en considération les aspects sociaux et ceux touchant à la compétitivité ; étendre davantage la tarification au coût réel de la gestion des déchets ;
- accentuer l'utilisation d'informations et d'analyses économiques dans le cadre des politiques et projets environnementaux (analyses coûts-bénéfices, par exemple).

Air

Depuis 1998, la Hongrie a considérablement réduit les émissions de polluants atmosphériques, d'où une amélioration de la qualité de l'air ambiant. Le découplage entre émissions de SO₂ et de CO₂ et croissance économique s'est accentué, si bien que ces émissions sont à présent inférieures aux objectifs respectifs adoptés aux niveaux international et européen. Les émissions de CO₂ par habitant se situent en dessous de la moyenne des pays européens de l'OCDE. Les restructurations économiques et la fermeture de plusieurs usines ont contribué à la réduction des émissions de particules (-29%) et de CO (-20%). L'amélioration de la qualité de l'air ambiant s'est traduite par une tendance à la baisse de la morbidité et de la mortalité par maladies respiratoires. Durant la période examinée, les concentrations de SO₂, de CO, de benzène et de plomb sont demeurées inférieures aux valeurs limites dans l'ensemble du pays. Le réseau national de surveillance de la qualité de l'air a été agrandi et compte à présent deux fois plus de points de mesure en ligne, et l'immense majorité des stations de mesure ont été modernisées pour recueillir des données sur les particules et les hydrocarbures aromatiques. La législation en matière de qualité de l'air a fait l'objet d'une révision approfondie et est aujourd'hui en phase avec les engagements internationaux et les prescriptions de l'UE. La Hongrie a instauré une « redevance sur la charge de pollution de l'environnement » s'appliquant aux émissions des principaux polluants atmosphériques des sources fixes. Les émissions occasionnées par la production d'énergie ont sensiblement baissé, grâce notamment aux investissements consacrés aux équipements de dépollution en bout de chaîne et à l'amélioration de la qualité des combustibles. S'agissant de l'énergie, la Hongrie a marqué des progrès notables dans l'ouverture de ses marchés énergétiques, et a continué d'ajuster les prix de l'énergie pour les utilisateurs finals afin d'assurer la couverture totale des coûts. En 2006, la subvention directe au gaz naturel destiné au chauffage domestique a été remplacée par un système de compensation plus ciblé fondé sur des critères sociaux. L'intensité énergétique de l'économie a diminué et se rapproche peu à peu de la moyenne des pays européens de l'OCDE. La part des énergies renouvelables dans les approvisionnements totaux en énergie primaire a nettement augmenté après l'instauration, en 2001, d'un tarif d'achat pour l'électricité d'origine renouvelable, et l'objectif relatif à la production d'électricité renouvelable a été atteint bien avant la date butoir de 2010. Certaines grandes centrales électriques ont abandonné le charbon au profit de la biomasse, avec à la clé un recul des émissions de SO₂ et de CO₂. Dans le domaine des transports, les hausses des prix des carburants, de la fiscalité des véhicules et des péages routiers ont contribué à modérer la demande de transport routier. Les transports collectifs sont bien développés et demeurent le moyen de déplacement dominant en milieu urbain. Le passage à des carburants moins polluants a été encouragé par des mesures fiscales. La meilleure qualité des carburants et l'amélioration des performances des véhicules ont contribué à faire progresser l'efficacité énergétique et baisser les émissions atmosphériques dans les transports.

En revanche, certaines évolutions positives qui avaient marqué le début des années 90 ont ralenti durant la période examinée. Les émissions de NO_x et de COV n'ont guère varié depuis 2001, et les hausses enregistrées récemment compliqueront le respect des plafonds d'émissions correspondants. De même, les émissions de métaux lourds et de polluants organiques persistants ont cessé de diminuer ces dernières années. Les émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre des ménages et du secteur des transports augmentent, ce qui annule en partie les baisses enregistrées dans l'industrie et le secteur énergétique et risque de compromettre l'amélioration de la qualité de l'air ambiant, notamment dans les zones urbaines. Les particules et l'ozone troposphérique suscitent plus particulièrement des préoccupations : en 2006, la plupart des stations de mesure, notamment dans la capitale et les grandes agglomérations, ont relevé des concentrations supérieures aux valeurs limites journalières. La limite moyenne annuelle relative aux NO_x a également été franchie dans certaines parties de la Hongrie et dans les principales villes. Les tarifs relativement bas et les exonérations dont bénéficient les entreprises de chauffage urbain nuisent peut-être à l'effet incitatif des redevances sur les émissions atmosphériques. Il apparaît que le respect des règles d'autorisation est toujours le principal moteur de l'amélioration des performances environnementales dans les grandes sources fixes. Comme dans la plupart des pays de l'UE, la compétitivité des marchés de l'énergie demeure effectivement limitée, et l'efficacité de la production d'énergie pourrait être largement améliorée. Les tarifs d'achat ont certes permis d'accroître la part des sources renouvelables dans les approvisionnements énergétiques, mais ce mécanisme de soutien pourrait entraîner des subventions excessives ; des analyses coûts-bénéfices aideraient à apprécier les effets dans leur globalité. De nouveaux efforts s'imposent pour accroître l'efficacité énergétique dans les secteurs résidentiel et des transports, et le Plan national d'action en matière d'efficacité énergétique qui a été approuvé récemment en tient d'ailleurs compte. Les ménages continuent de bénéficier d'exonérations sur les taxes énergétiques, ce qui peut être un frein à l'utilisation rationnelle de l'énergie. La gestion de la demande de transport s'est révélée insuffisante pour peser sur les décisions d'utilisation de l'automobile, ce qui tient en partie au manque persistant de moyens financiers des communes. Les subventions versées au titre des déplacements domicile-travail sont insuffisantes pour soutenir les transports publics, et certaines dispositions de l'impôt sur le revenu encouragent l'utilisation des voitures particulières. L'accroissement du parc automobile et l'expansion spectaculaire des transports routiers qui ont suivi l'adhésion à l'UE menacent d'annuler les effets des améliorations en matière de technologies automobiles et de qualité des combustibles. La tarification routière n'est pas proportionnelle à la distance parcourue, et les performances environnementales n'apparaissent pas de manière satisfaisante dans la fiscalité automobile.

Recommandations :

- renforcer les mesures pour réduire les émissions atmosphériques, en particulier celles des transports et du secteur résidentiel, afin de respecter les plafonds nationaux d'émissions et les valeurs limites de qualité de l'air ambiant ;
- maintenir la valeur incitative des redevances d'émissions (comme la redevance sur la charge de pollution de l'environnement) en réexaminant régulièrement leur barème ; s'assurer que les incitations en faveur de l'efficacité énergétique découlant des prix relativement élevés de l'énergie ne sont pas compromises par des exonérations et des subventions injustifiées ;
- veiller à la compétitivité du secteur de l'énergie, dans le contexte de l'UE, pour améliorer ses performances environnementales et économiques ; prendre de nouvelles mesures pour faire progresser l'efficacité énergétique dans tous les secteurs de l'économie ;
- réévaluer les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables et aux biocarburants et leur impact global (y compris sur l'occupation des sols) ; envisager la mise en place de mesures davantage fondées sur le jeu du marché (certificats verts, par exemple) ;
- revoir la tarification et la fiscalité des transports (la taxe sur les véhicules, par exemple) pour mieux internaliser les coûts et faire apparaître les performances environnementales des véhicules ; créer des incitations pour influencer les décisions de transport des entreprises et des particuliers, afin de contrer l'accroissement anticipé du trafic (par exemple, lier progressivement la tarification routière aux distances parcourues, réduire les avantages extra-salariaux et les dégrèvements fiscaux associés à l'utilisation des voitures particulières) ;
- développer la gestion du trafic dans les zones urbaines (restrictions à la circulation dans les centres-villes, tarification du stationnement et péages, par exemple) et continuer de promouvoir des transports publics intégrés dans les principales villes ; donner aux communes une meilleure maîtrise de leurs sources de recettes et instruments de gestion du trafic.

Eau

Durant la période examinée, la Hongrie a réorganisé son cadre administratif (aux niveaux national et régional) pour unifier les fonctions de gestion quantitative et qualitative de l'eau. Elle élabore actuellement un plan national de gestion de district hydrographique et le programme de mesures correspondant pour transposer la directive cadre de l'UE sur l'eau. Aujourd'hui, les prix de l'eau couvrent les coûts d'exploitation et d'entretien afférents aux services de distribution d'eau et d'assainissement. Une redevance de pollution (« redevance sur la charge de pollution de l'environnement ») visant toutes les activités requérant un permis (entreprises d'assainissement, par exemple) est mise en œuvre progressivement ; son taux tient compte de la sensibilité des eaux réceptrices. A cette redevance s'ajoutent des amendes de pollution en cas de rejets supérieurs à ceux prévus par les permis, qui ont été sensiblement relevées ces dernières années ; une exonération presque totale est prévue pour les pollueurs qui prennent des mesures pour réduire la charge de pollution. La part de la population raccordée à une installation de traitement des eaux usées a été portée à 60%, nonobstant le retard pris à Budapest, où une troisième station d'épuration doit entrer en service en 2010. Dans les prochaines années, il est prévu de consacrer des investissements massifs, cofinancés par l'UE, aux infrastructures d'assainissement. Territoire peu élevé et sujet aux inondations, la Hongrie possède le plus important système de protection contre les crues et les plaines d'inondation les plus étendues d'Europe. Des mesures importantes ont été prises pour réduire la vulnérabilité du pays au risque d'inondations. Ainsi, la Hongrie a notamment mis au point des plans de prévention et d'atténuation des conséquences, révisé sa législation sur l'aménagement du territoire et les règles locales de construction, et adopté une position volontariste aux niveaux de l'UE et international. La qualité de l'eau des grands lacs s'est améliorée durant la période examinée.

Malgré les vastes programmes mis en œuvre pour exploiter de nouvelles sources d'eau, agrandir le réseau public de distribution et améliorer les techniques de potabilisation, qui ont permis des avancées considérables, 23% de l'eau potable du pays dépasse les normes de l'UE concernant l'ammonium, l'arsenic (d'origine géologique), le nitrite, le fluorure et le bore (de même que le fer et le manganèse). Des contaminations bactériennes continuent d'affecter les grands cours d'eau, et la rivière Tisza connaît une pollution persistante au mercure et au zinc (imputable à d'anciennes activités minières). On estime que dans quelque 60% des masses d'eau superficielles du pays, les objectifs environnementaux de la directive cadre de l'UE sur l'eau risquent de ne pas être atteints en 2015. Alors que la pollution imputable aux eaux usées non traitées et à l'agriculture touche un tiers des nappes aquifères du pays, la Hongrie n'a pas encore créé d'aires de protection pour plusieurs de ces nappes. Malgré de graves sécheresses ces dernières années, la redevance de prélèvement d'eau (« redevance sur les ressources en eau ») n'a pas été relevée de manière significative et son barème varie toujours selon les utilisateurs. Les redevances d'utilisation perçues au titre des services de distribution d'eau et d'assainissement donnent lieu à des subventions croisées des usagers industriels vers les ménages. Bien que le pays ait connu ces dernières années des inondations d'une ampleur exceptionnelle, un tiers de ses digues de protection ne sont pas conformes à la norme nationale qui fixe leur hauteur à un mètre au-dessus du niveau de la crue centennale. Suite à un changement de doctrine, la Hongrie accorde un rôle plus important à la protection de la nature dans la gestion des crues, et notamment à la notion d'« espace pour l'eau », mais en privilégiant toujours des solutions coûteuses faisant appel au génie hydraulique plutôt qu'aux écosystèmes. L'assurance inondation reste à développer.

Recommandations :

- accélérer la mise en œuvre du Programme d'amélioration de la qualité de l'eau potable, afin que tous les réseaux publics de distribution d'eau respectent les valeurs limites de qualité fixées pour l'eau potable ;
- accentuer encore les efforts de prévention des inondations et de protection contre les crues ; renforcer le rôle des écosystèmes et de l'occupation des sols dans la gestion des crues ; élaborer une politique en matière d'assurance inondation ;
- poursuivre les efforts de raccordement de la population aux installations d'épuration des eaux usées, afin d'empêcher que les cours d'eau importants subissent des contaminations bactériennes de grande ampleur ;
- affiner davantage la structure et le barème des instruments économiques (redevances d'utilisation, redevances de prélèvement et de pollution...) afin d'adresser des signaux appropriés à tous les utilisateurs et de financer la gestion de l'eau, tout en tenant compte des facteurs sociaux ;
- procéder à une analyse complète des coûts et des bénéfices de la mise en œuvre de la directive cadre de l'UE sur l'eau.

Nature et biodiversité

La Hongrie a fait beaucoup d'efforts pour protéger la nature et la biodiversité. Le cadre législatif institué par sa loi sur la protection de la nature (adoptée en 1996) reste adapté aux enjeux de la conservation de la nature dans le pays, y compris dans les zones non protégées à l'heure actuelle. Le réseau de sites Natura 2000 établi dans le contexte de l'UE portera la part de la superficie protégée de 9.2% à 21% du territoire national. Malgré le manque de moyens, les services compétents de l'administration, les ONG et de nombreux bénévoles s'investissent beaucoup et à bon escient pour renforcer la protection de la nature et de la biodiversité. Par exemple, une collaboration efficace et fructueuse s'est mise en place entre le ministère de l'Agriculture, le ministère de l'Environnement et des Eaux et des ONG pour élaborer le système de paiements relatif aux sites Natura 2000 pour la période 2007-13. La Hongrie a par ailleurs développé un vaste système de surveillance de la biodiversité doté d'une excellente assise scientifique.

Toutefois, le pays n'a pas encore adopté de Stratégie nationale pour la biodiversité, bien qu'un bon projet soit disponible. Les moyens des acteurs de la protection de la nature ont diminué ces dernières années ; par exemple, les directions des parcs nationaux, chargées au niveau régional de la protection de la nature, ne peuvent empêcher l'autorisation de projets ou de programmes d'aménagement qui risquent de se répercuter défavorablement sur la biodiversité. La baisse des ressources financières et des effectifs freine considérablement la mise en œuvre des mesures de protection de la nature au moment même où la Hongrie établit son réseau Natura 2000. Ainsi, au cours des deux dernières années, le nombre de gardes des parcs nationaux a diminué de 20%. L'urbanisation, l'extension des infrastructures de transport, l'exploitation forestière intensive pour produire du bois-énergie, le braconnage et l'abattage illégal sont autant d'activités qui ont des incidences dommageables sur la biodiversité. Une meilleure prise en compte de la protection de la nature et de la biodiversité s'impose dans des secteurs comme l'agriculture, les forêts, les transports, le tourisme, la chasse et l'aménagement de l'espace.

Recommandations :

- adopter au niveau du gouvernement et mettre en œuvre dès que possible la Stratégie nationale et le plan d'action pour la biodiversité, comme cadre d'action intégré pour la conservation des écosystèmes et des espèces aux plans national et local ;
- renforcer la mise en œuvre du réseau écologique Natura 2000 et développer des corridors entre les sites qui en font partie ;
- augmenter les moyens humains et financiers mis au service de la conservation de la nature et de la biodiversité, notamment dans l'administration publique et la société civile ; accroître l'implication des intéressés dans le secteur de la protection de la nature ;
- continuer d'améliorer la prise en compte des objectifs de protection de la nature dans les politiques sectorielles, comme celles concernant l'agriculture et les forêts, le développement régional et l'aménagement du territoire, les transports et le tourisme ;
- intensifier les efforts de sensibilisation du public à la protection de la nature et à la biodiversité, en ciblant toutes les tranches d'âge ainsi que des groupes comme les chasseurs et les agriculteurs ;
- évaluer les changements d'affectation des terres qui résultent des projets de développement des bioénergies du pays ; élaborer, adopter et mettre en application une stratégie à court et moyen termes pour promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles, moyennant une implication appropriée des intéressés.

2. Vers un développement durable

Alors que l'assainissement des finances publiques et la convergence économique au sein de l'UE sont aujourd'hui au cœur des préoccupations, la Stratégie nationale de développement durable de la Hongrie, adoptée en juin 2007 par le gouvernement, propose un projet positif à très long terme (2050) auquel tous les citoyens peuvent s'identifier. Elle va au-delà i) des deux instruments conceptuels préexistants que sont le Cadre de la politique de développement national (jusqu'en 2020) et le cadre d'aménagement de l'espace national (jusqu'en 2020), et ii) du nouveau plan de développement de la Hongrie pour la période 2007-13.

Intégration des préoccupations environnementales dans les décisions économiques

Durant la période examinée, la Hongrie a progressé sur la voie du découplage entre croissance économique et pressions environnementales exercées par les rejets de certains polluants classiques (SO_x, NO_x, par exemple), les émissions de CO₂, les prélèvements d'eau et la production de déchets municipaux. Des avancées sont intervenues dans l'intégration des préoccupations environnementales dans la politique

énergétique et la politique des transports au niveau stratégique, bien que la communication entre le ministère de l'Economie et des Transports et celui de l'Environnement et des Eaux n'ait pas toujours été pleinement satisfaisante. Pour appuyer cette intégration, l'évaluation environnementale stratégique (EES) a été instaurée et appliquée avec succès dans les stratégies sectorielles (mais pas dans la politique des transports). L'application des principes pollueur payeur et utilisateur payeur s'est trouvée renforcée par l'élimination des subventions « environnementales » accordées au secteur privé, et par les progrès réalisés vers la tarification des services au coût complet pour l'eau, les déchets et l'énergie. Le produit des taxes liées à l'environnement est resté globalement stable à environ 2.5% du PIB, ce qui est dans la moyenne de l'UE. On observe un recours accru aux instruments économiques, dont témoignent l'instauration progressive d'une redevance sur la charge de pollution de l'environnement, l'élargissement du système de redevances sur les produits et l'adoption de la taxe sur l'énergie.

Cela étant, le transport routier de marchandises augmente plus vite que le PIB. De même, l'utilisation d'engrais azotés et de pesticides a progressé sous l'effet du soutien des revenus agricoles dans le cadre de l'UE. Durant la période examinée, une étude a été réalisée sur les subventions potentiellement dommageables pour l'environnement, mais elle est restée sans suite. Dans le domaine des transports, les avantages extra-salariaux attachés aux voitures de société encouragent les déplacements routiers. Les taxes sur les carburants ont été abaissées, passant d'environ 70% en 1998 à 50-55% en 2006, et les prix des carburants demeurent inférieurs à la moyenne des pays européens de l'OCDE. Quant au prix du gaz naturel à usage domestique, il a augmenté mais reste bien inférieur à la moyenne OCDE. Alors que la hausse des financements de l'UE coïncide avec une réduction du nombre de fonctionnaires, la Hongrie devra veiller à ce que le rapport coût-efficacité occupe une place centrale dans les critères de décision lorsqu'il s'agira de hiérarchiser les projets à financer par des fonds communautaires, et à ce que sa capacité d'absorption de ces fonds soit satisfaisante.

Recommandations :

- continuer d'améliorer l'intensité de pollution, énergétique et d'utilisation des ressources de l'économie hongroise ; promouvoir des modes de production et de consommation durables ;
- s'efforcer d'éliminer les subventions dommageables pour l'environnement (par exemple, les avantages extra-salariaux liés à l'utilisation des voitures de société) ;
- élaborer des mécanismes institutionnels pour examiner et réviser régulièrement et systématiquement les instruments économiques (par exemple, taxes, redevances, systèmes d'échange) dans l'optique de réformes fiscales vertes et d'une écologisation du budget, en tenant compte des aspects touchant à la compétitivité, à la redistribution et à l'emploi ; s'assurer que les exonérations sont pleinement justifiées et accordées uniquement dans les conditions prévues, afin d'éviter de nuire à leur effet incitatif ;
- veiller à une bonne capacité d'absorption des fonds européens ; renforcer les compétences techniques et économiques de l'administration pour qu'elle procède à des EIE et à des analyses coûts-bénéfices, à des EES et à l'intégration des aspects environnementaux lors de la détermination des projets prioritaires parmi ceux soumis en vue d'un financement par l'UE, en accordant une attention particulière aux projets autres qu'environnementaux ;
- continuer d'améliorer la coordination administrative aux niveaux national et infranational, ainsi que l'intégration des préoccupations d'environnement dans les politiques sectorielles ;
- élaborer des mécanismes pour suivre et évaluer les progrès réalisés par rapport aux objectifs de la Stratégie nationale de développement durable, notamment des indicateurs pertinents et une participation accrue du public.

Agriculture

Au niveau national, la Hongrie présente un bilan azoté peu élevé pour l'OCDE et un bilan phosphaté en baisse au point de devenir négatif. Les émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture ont diminué de près de moitié depuis 1985-87 (période de référence pour la Hongrie dans le cadre du Protocole de Kyoto). La consommation d'énergie des exploitations a été découplée de la production dans l'agriculture, qui affiche ainsi de meilleurs résultats que le reste de l'économie. La Hongrie a déjà honoré ses engagements de réduction des émissions d'ammoniac (pour 2010) en vertu du Protocole de Göteborg. L'utilisation de bromure de méthyle est interdite dans le pays depuis 2005. La consommation d'eau du secteur agricole a baissé de façon spectaculaire. Les activités de boisement visant à lutter contre l'érosion des sols ont rencontré du succès auprès des agriculteurs en raison d'incitations financières attractives ; les essences autochtones occupent une place de plus en plus importante parmi les arbres plantés. Le code de bonnes pratiques agricoles institué au début des années 2000 a débouché sur le principe de « gestion environnementale stricte », qui s'applique aujourd'hui à 1.4 million d'hectares de terres écologiquement sensibles (sur les 5 millions d'hectares de terres agricoles du pays). Ce code deviendra obligatoire dans les régions qui seront progressivement déclarées vulnérables à la pollution par les nitrates (à terme, la moitié du territoire national). Depuis la mise en place de mesures agro-environnementales en 2000, les paiements correspondants ont augmenté et représentent à présent 13% du total des paiements directs. L'introduction du régime de paiement unique (suite à l'adhésion à l'UE) représente une avancée importante vers la réduction des distorsions de la production et des échanges, qui augmentera la marge de manœuvre des agriculteurs dans leurs choix de production.

Cependant, un quart des terres agricoles sont sujettes à une érosion modérée à forte, et des efforts limités ont été faits pour améliorer la gestion des sols en agriculture. Peu de mesures ont été prises pour protéger la biodiversité dans les exploitations agricoles : moins d'un quart des zones écologiquement sensibles ont été incorporées au réseau Natura 2000 créé récemment. Quant à l'agriculture biologique, elle concerne seulement 2% des terres agricoles ; de plus, l'intérêt des consommateurs pour ses produits est encore peu développé et la demande reste faible. Les intensités d'utilisation d'engrais azotés et de pesticides ont progressé rapidement ces dernières années avec l'augmentation des aides de l'UE, et sont aujourd'hui dans la moyenne des pays européens de l'OCDE. Beaucoup d'installations servant au stockage du fumier ne sont pas encore conformes aux prescriptions du code de bonnes pratiques agricoles. La lutte intégrée contre les ennemis des cultures n'est pratiquée que sur 0.13% des surfaces agricoles. Les paiements au titre de l'utilisation d'intrants n'ont pas disparu. Les paiements complémentaires (versés en complément des paiements uniques) peuvent introduire des distorsions dans la production agricole et amener les exploitants à prendre des décisions de production sans tenir compte de critères environnementaux. Les crédits affectés aux mesures agro-environnementales dans le cadre de la nouvelle Stratégie nationale de développement rural 2007-13 demeurent insuffisants. Les dépenses budgétaires consacrées aux services d'intérêt général sont restées stables depuis l'adhésion à l'UE, bien que les fonds communautaires disponibles soient plus importants ; l'occasion d'accroître l'aide au renforcement des capacités de gestion de l'environnement dans le secteur agricole n'a donc pas été saisie.

Recommandations :

- concevoir les paiements directs nationaux complémentaires (« paiements complémentaires ») afin de préserver la marge de manœuvre des agriculteurs dans leurs choix de production ;
- préparer le passage des paiements uniques (et des paiements complémentaires qui s'y rapportent) aux paiements de soutien du revenu au titre des droits antérieurs, dans le contexte de la réforme de la PAC ;
- concevoir l'éco-conditionnalité en vue de produire des résultats environnementaux particuliers ;
- renforcer la protection de la biodiversité dans les exploitations agricoles dans le contexte de la mise en place du réseau Natura 2000 ;
- rendre obligatoires les plans de gestion des éléments nutritifs au niveau des exploitations dans les « zones vulnérables aux nitrates » ;
- fixer un objectif national de réduction de la fréquence de traitement par les pesticides ;
- accroître la part des dépenses budgétaires agricoles consacrée aux services d'intérêt général, afin de donner plus d'élan à la R-D et à l'innovation environnementales dans le secteur agricole.

Intégration des décisions environnementales et sociales

Durant la période examinée, la Hongrie a adopté son deuxième Programme national d'action pour l'hygiène de l'environnement (PNAHE-II 2004-10), et s'est dotée d'un Plan d'action pour l'environnement et la santé des enfants (CEHAP) suite à la quatrième Conférence ministérielle européenne sur l'environnement et la santé (Budapest, 2004). Plusieurs indicateurs de santé environnementale du pays sont positifs : la teneur en dioxine du lait maternel est parmi les moins élevées d'Europe et la mortalité par maladies respiratoires est inférieure à la moyenne de l'UE-15. La stratégie nationale pour le climat et la santé adoptée récemment élargit l'éventail des questions de santé environnementale prises en compte dans l'action gouvernementale. La Hongrie a par ailleurs pris des mesures en faveur de la démocratie environnementale, en élaborant un système destiné à fournir aux citoyens des informations environnementales, en veillant à l'éducation à l'environnement et en resserrant les liens avec les autorités locales, les entreprises, les ONG et les médias, en vue de renforcer la sensibilisation à l'environnement. Elle a aussi créé un poste original de médiateur chargé des droits des générations futures. Depuis la « décision d'uniformité » rendue en 2004 par la Cour suprême, les organisations non gouvernementales ont la possibilité de faire appel des décisions prises dans toute une série de domaines, y compris dans les procédures de délivrance de permis de construire. Malgré des moyens restreints, l'éducation à l'environnement a progressé. A titre d'exemple, 272 établissements d'enseignement primaire font aujourd'hui partie d'un réseau d'éco-écoles.

Il subsiste néanmoins des problèmes importants, aggravés par l'augmentation de la pauvreté et des disparités de revenu durant la période étudiée. L'espérance de vie en Hongrie demeure parmi les plus faibles des pays de l'OCDE. Les taux de mortalité liée aux maladies du système circulatoire et aux affections malignes sont parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. Une plus grande attention doit être accordée aux effets sanitaires de la pollution de l'air (particules fines) et à la prévention des problèmes de santé liés à la qualité de l'eau de consommation. Certes, 93% de la population est approvisionnée en eau potable par des réseaux de distribution, mais cette eau n'est pas toujours conforme aux normes sanitaires. Le problème de l'exposition à l'amiante demeure : jusqu'à présent, 20% de l'amiante contenu dans les immeubles d'habitation surveillés a été retiré. Par ailleurs, certaines tendances défavorables ont été observées en matière de démocratie environnementale. Moins de 10% des communes ont élaboré un programme local Action 21. Bien que des mesures aient été prises pour que le public puisse plus

facilement participer à la prise de décision en matière d'environnement et faire appel des décisions correspondantes, le système n'est pas encore bien compris ou mis à profit par la société civile.

Recommandations :

- accorder un degré de priorité plus élevé aux questions de pauvreté et de répartition du revenu, et notamment à la pauvreté des enfants, dans la gestion de l'environnement ;
- poursuivre les efforts tournés vers la réalisation des buts et des objectifs chiffrés du PNAHE-II relatifs à la santé publique et à l'environnement ;
- promouvoir des politiques actives de l'emploi dans les éco-industries et les services environnementaux, et renforcer le rôle du secteur associatif dans l'emploi environnemental, en particulier dans les zones écologiquement sensibles ;
- encourager plus avant la participation des citoyens à la prise de décision et l'accès à la justice en matière d'environnement ;
- continuer d'élaborer, d'utiliser et de diffuser des indicateurs environnementaux et de favoriser l'accès à l'information environnementale ;
- mener des efforts d'éducation environnementale ; développer la formation environnementale pour les élus, les fonctionnaires et les enseignants, et mettre en place des formations pour les responsables judiciaires ; nouer des relations plus étroites et plus suivies avec les autorités locales, les entreprises, les ONG et les médias, en vue de renforcer la sensibilisation à l'environnement.

3. Coopération internationale

Durant la période examinée, la Hongrie a réussi à réviser sa législation environnementale de manière approfondie en préparation de son adhésion à l'UE. Depuis son adhésion, elle a participé activement à la négociation du nouvel acquis environnemental, à l'élaboration des politiques et programmes environnementaux de l'UE, ainsi qu'à la définition des positions de l'Union dans les grandes négociations sur l'environnement. La Hongrie a approfondi la coopération bilatérale (élaborant et signant 30 accords bilatéraux), resserré la coopération avec les pays voisins et participé activement à la coopération infrarégionale, régionale et mondiale au service du développement durable et de la protection de l'environnement. Les autorités hongroises ont pris part à un certain nombre de procédures d'évaluation transfrontières de l'impact sur l'environnement menées en application de la Convention d'Espoo, aux côtés de leurs homologues autrichiens, croates, roumains et slovaques, et œuvré en faveur d'activités internationales visant à renforcer la sécurité de l'environnement et la responsabilité environnementale. La Hongrie a sensiblement réduit ses émissions de SO_x, conformément à ses obligations en vertu de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et de ses protocoles, et sa contribution à la pollution transfrontière par les SO_x a diminué. Le pays a toutes les chances d'atteindre ses objectifs aux termes du Protocole de Kyoto et du Protocole de Montréal et de ses amendements. Le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique d'aide conforme aux principes de l'OCDE a été mis sur les rails.

Toutefois, jusqu'à récemment, la Hongrie n'avait pas adopté de stratégie globale face au changement climatique. L'intégration des préoccupations climatiques dans les politiques sectorielles (énergie, transports...) a été insuffisante. La Hongrie doit se préparer à contribuer à la réalisation de l'ambitieux objectif de réduction des émissions de GES que s'est fixé l'UE pour 2020. Début 2008, le Parlement a adopté la Stratégie nationale sur le changement climatique de la Hongrie pour 2008-25, puis la Stratégie énergétique 2008-20. Les deux ont été examinées simultanément par souci de cohérence. Les rejets de COV et de NO_x ont augmenté ces dernières années : de nouvelles mesures antipollution visant

l'industrie et les transports seront nécessaires pour atteindre les objectifs du Protocole de Göteborg. Dans un certain nombre de cas, il est apparu que la Hongrie n'était pas dotée de capacités suffisantes pour faire appliquer la législation de l'UE et lutter contre les mouvements illicites de déchets dangereux, de substances appauvrissant la couche d'ozone et d'espèces menacées. La ratification du Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants est en cours. Le respect d'engagements internationaux pris par la Hongrie en matière d'environnement pourrait être compromis par des moyens budgétaires restreints et des compressions d'effectifs.

Recommandations :

- déterminer les mesures prioritaires pour lutter contre le changement climatique et s'adapter à ses effets, sur la base d'une analyse coût-efficacité ; veiller à ce que la mise en œuvre de la Stratégie nationale sur le changement climatique soit coordonnée avec les politiques de l'énergie, des transports, de l'agriculture et de l'eau ;
- améliorer l'efficacité énergétique, notamment des centrales électriques, des bâtiments et des transports ;
- continuer de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre effective d'initiatives de coopération, de programmes et d'accords bilatéraux et multilatéraux, en particulier sur la protection des cours d'eau transfrontières, sur la prévention des inondations dans le bassin du Danube et sur l'assistance aux pays candidats potentiels à l'adhésion à l'UE ;
- réduire les émissions de COV et de NO_x afin d'atteindre l'objectif fixé pour 2010 par la directive de l'UE relative aux plafonds d'émission nationaux et par le Protocole de Göteborg ;
- renforcer les mesures de contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux, d'espèces menacées et de substances appauvrissant la couche d'ozone ;
- accroître l'aide publique au développement, ainsi que la part de cette aide consacrée à des projets environnementaux.