

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS



**TRANSPORTS  
URBAINS  
DURABLES :  
LA MISE EN  
ŒUVRE DES  
POLITIQUES**

**Examens nationaux  
par les pairs :  
Hongrie**



**TRANSPORTS  
URBAINS  
DURABLES :  
LA MISE EN  
ŒUVRE DES  
POLITIQUES**

**Examens nationaux  
par les pairs :  
Hongrie**



## CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS (CEMT)

La Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT) est une organisation intergouvernementale, créée par un Protocole signé à Bruxelles le 17 octobre 1953. La CEMT constitue un forum de coopération politique au service des Ministres responsables du secteur des transports, plus précisément des transports terrestres ; elle leur offre notamment la possibilité de pouvoir discuter, de façon ouverte, de problèmes d'actualité concernant ce secteur et d'arrêter en commun les principales orientations en vue d'une meilleure utilisation et d'un développement rationnel des transports européens d'importance internationale.

Dans la situation actuelle, le rôle de la CEMT consiste surtout à :

- faciliter la mise en place d'un système paneuropéen intégré des transports qui soit économiquement et techniquement efficace, dont les performances relatives à la sécurité et à la protection de l'environnement correspondent aux plus hautes exigences possibles et dont la dimension sociale occupe pleinement la place qu'elle mérite ;
- aider également à l'établissement d'un pont, sur le plan politique, entre l'Union Européenne et les autres pays du continent européen.

Le Conseil de la Conférence réunit les Ministres des Transports des 43 pays suivants qui sont membres à part entière de la Conférence : Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, ERY Macédoine, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Fédération de Russie, Serbie et Monténégro, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, République tchèque, Turquie et Ukraine. Sept pays ont un statut de membre associé (Australie, Canada, Corée, États-Unis, Japon, Mexique et Nouvelle-Zélande), le Maroc bénéficiant d'un statut de membre observateur.

Les travaux du Conseil sont préparés par un Comité des Suppléants, composé de hauts fonctionnaires représentant les Ministres. Ce comité est assisté dans sa tâche par des groupes de travail auxquels sont confiés des mandats spécifiques.

Parmi les questions étudiées présentement au sujet desquelles les Ministres sont appelés à prendre des décisions, on peut citer l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique paneuropéenne des transports, l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale dans le marché européen des transports, les questions spécifiques liées aux transports par chemins de fer, par routes et par voies navigables, les transports combinés, les transports et l'environnement, le transport urbain durable, les coûts sociaux des transports, les tendances en matière de transports internationaux et les besoins en infrastructures, les transports pour les personnes à mobilité réduite, la sécurité routière, la gestion du trafic, l'information routière et les nouvelles technologies de communication.

Des analyses statistiques concernant l'évolution des trafics, des accidents de la route et des investissements sont publiées régulièrement et permettent de connaître sur une base trimestrielle ou annuelle la situation du secteur des transports dans les différents pays européens.

Dans le cadre de ses activités scientifiques, la CEMT organise régulièrement des Symposiums, des Séminaires et des Tables Rondes sur des sujets relevant de l'économie des transports. Les résultats de ces travaux servent de base à l'élaboration de propositions de décisions politiques à soumettre aux Ministres.

Le service de Documentation de la CEMT dispose de nombreuses informations sur le secteur des transports. Ces informations sont notamment accessibles sur le site Internet de la CEMT.

Le Secrétariat de la CEMT est rattaché administrativement au Secrétariat de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE).

*Also available in English under the title:*  
**Implementing Sustainable Urban Travel Policies:**  
NATIONAL PEER REVIEW: HUNGARY

Des informations plus détaillées sur la CEMT sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante :  
[www.oecd.org/cem](http://www.oecd.org/cem)

© CEMT 2004 – Les publications de la CEMT sont diffusées par le Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

## Avant-propos

En juin 2000, une équipe d'experts en déplacements urbains et des représentants de la Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT) ont mené une étude approfondie de la politique des déplacements urbains en Hongrie, au cours de laquelle une mission s'est rendue pendant trois jours dans le pays.

L'examen a été organisé à l'invitation du ministère de l'Économie et du Transport (ex-ministère des Transports et de la Gestion des eaux) dans le cadre du projet conduit par la CEMT en association avec l'OCDE intitulé « La mise en œuvre des politiques de transports urbains durables ». Lancé en 1998, le projet visait à déterminer pourquoi les pays ont tant de mal à mettre en œuvre des politiques de déplacements urbains durables et, plus généralement, par quels moyens les pays et les villes peuvent passer des recommandations d'action à la mise en œuvre des politiques. Le projet comportait trois volets principaux : une série d'ateliers sur des thèmes précis, une enquête sur les villes et une série d'examen nationaux approfondis de la politique de déplacements urbains\*.

Trois pairs spécialisés, représentant les gouvernements de la France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, ont mené à bien l'examen. Deux membres du Secrétariat de la CEMT ont également participé à l'étude\*\*.

Au cours de la mission d'examen dans le pays, des réunions ont été organisées avec le ministère des Transports et de la Gestion des eaux, ainsi qu'avec des représentants des communes, des autorités locales et des opérateurs de transports

---

\* Ce projet fait suite aux travaux antérieurs, menés conjointement au début des années 90, qui ont abouti à un rapport intitulé *Transports urbains et développement durable*. Après la publication de cet ouvrage, les ministres des Transports ont demandé à la CEMT de réexaminer la situation dans les villes plusieurs années plus tard afin de passer en revue la mise en œuvre des politiques de déplacements urbains en tenant compte des recommandations formulées dans cet ouvrage. Le projet actuel est en conformité avec ce mandat défini par les ministres.

\*\* Ces pays ont été choisis par le ministère hongrois des Transports et de la Gestion des eaux compte tenu de leur expérience des questions de transports urbains qui sont prioritaires pour le ministère. Le lecteur trouvera à l'annexe la liste des membres de l'équipe chargée de l'examen.

publics des villes de Budapest, de Szeged et de Vác. En outre, les membres de l'équipe ont rencontré des représentants de la Société des chemins de fer hongrois (MÁV) et de la compagnie d'autobus Volánbusz. Avec comme point-clé le transport public, l'examen porte sur la circulation et les transports, l'aménagement du territoire et la planification spatiale, ainsi que sur les questions d'environnement.

Une deuxième mission en Hongrie a été conduite par le Secrétariat de la CEMT en juillet 2003 pour faire le point des progrès accomplis depuis la première mission d'examen et vérifier le bien-fondé des conclusions de l'équipe d'experts.

La présente étude regroupe une description des politiques et des structures institutionnelles relatives aux déplacements urbains ainsi que l'analyse effectuée par l'équipe de pairs spécialisés, afin de brosser un panorama des modalités d'élaboration et de mise en œuvre de la politique de déplacements urbains en Hongrie.

## Remerciements

La CEMT tient à exprimer ses sincères remerciements aux experts qui ont participé en qualité de pairs à cet examen approfondi concernant la Hongrie en mettant leur expérience et leurs compétences au service de l'analyse engagée. Les membres de l'équipe étaient M. David Bayliss, de Halcrow Fox, Royaume-Uni ; M. Yannick Tondut, de la Direction régionale de l'équipement de l'Île-de-France (DREIF), France ; et M. Marcel Nollen, du ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux des Pays-Bas. La CEMT remercie également les gouvernements des trois pays représentés au sein de l'équipe, qui ont facilité la participation des experts.

La CEMT souhaite en outre remercier le ministère de l'Économie et des Transports de la Hongrie pour son invitation à mener cet examen approfondi par des pairs. Elle voudrait en particulier exprimer sa reconnaissance à M. Zoltán Kazatsay, secrétaire d'État adjoint aux Affaires d'intégration de l'UE\*, pour le concours qu'il a apporté à la préparation et à la réalisation de l'étude. La CEMT est particulièrement reconnaissante à l'égard de Mme Katalin Tánczos, chef du Département de l'économie des transports de l'Université de technologie et de sciences économiques de Budapest, et de M. János Monigl, directeur général de Transman Consulting Ltd., pour l'organisation de l'examen en Hongrie. Elle remercie vivement aussi M. Monigl et le personnel de sa société pour leur aide précieuse, qui a permis de réunir une documentation de référence très utile à l'étude entreprise.

---

\* Ex-secrétaire d'État adjoint aux Transports.

## Table des matières

<i>Chapitre 1.</i> <b>Introduction</b> .....	9
<i>Chapitre 2.</i> <b>Contexte</b> .....	13
2.1. Contexte physique et humain .....	13
2.2. Contexte économique .....	16
2.3. Situation générale et tendances dans les transports .....	17
Notes .....	24
<i>Chapitre 3.</i> <b>Principales tendances et aspects liés au développement durable dans les déplacements urbains</b> .....	25
3.1. Déplacements urbains .....	25
3.2. Occupation des sols .....	29
3.3. Environnement .....	31
3.4. Sécurité .....	33
Notes .....	34
<i>Chapitre 4.</i> <b>Cadre institutionnel pour des déplacements urbains durables</b> .....	35
4.1. Organisation administrative générale en Hongrie .....	35
4.2. Cadre institutionnel pour l'aménagement du territoire, la planification des transports et la planification environnementale .....	36
Notes .....	43
<i>Chapitre 5.</i> <b>Cadre d'action pour des déplacements urbains durables</b> .....	45
5.1. Politique des transports urbains .....	45
5.2. Aménagement du territoire .....	64
5.3. Politique d'environnement .....	66
5.4. Politique de sécurité routière .....	69
Notes .....	72
<i>Chapitre 6.</i> <b>Analyse de l'équipe chargée de l'examen</b> .....	73
6.1. Contexte .....	73
6.2. Cadre d'action pour des déplacements urbains durables .....	74
6.3. Organisation administrative pour l'élaboration des politiques de transports urbains .....	77
6.4. Renforcement et développement des transports publics urbains .....	84
6.5. Aménagement du territoire et urbanisme .....	89
6.6. Environnement .....	91
6.7. Conclusions .....	92
Notes .....	93
Bibliographie .....	95
<i>Annexe.</i> Membres de l'équipe d'experts de la CEMT .....	97

## Chapitre 1

# Introduction

La transformation économique de la Hongrie intervenue dans les années 90 a sensiblement modifié les modes de déplacement des personnes et les moyens de transport des marchandises. Pendant la période de transition, on a assisté à un accroissement très rapide du parc de voitures particulières – déjà amorcé dans les années 80 – qui a mis en évidence une réorientation générale des préférences modales en faveur des modes de déplacement individuels. Le fret routier a affiché une croissance persistante au cours de cette période, contrairement au transport de marchandises par rail et voie navigable, qui n'a cessé de diminuer. Par ailleurs, les années de planification centralisée avaient laissé leur empreinte sur le réseau de transport de la Hongrie : son infrastructure de transport – en particulier celle du chemin de fer – se trouve, pour une bonne part, dans un état déplorable, faute d'investissements et d'entretien suffisants pendant longtemps. Le matériel roulant a pâti, lui aussi, d'un financement insuffisant et son renouvellement s'impose.

Comme dans nombre villes d'Europe centrale et orientale, la voirie urbaine et les centres-ville sont envahis et encombrés sous l'effet de l'augmentation du taux de motorisation et de l'usage de la voiture dans les zones urbaines. La multiplication sans frein des grands établissements commerciaux dans les périphéries des agglomérations, qui sont mal desservis par les transports publics, a aiguillonné la demande de déplacements en voiture, d'où une pollution atmosphérique et des nuisances sonores grandissantes dans plusieurs villes et agglomérations. En outre, face à la charge financière que supposent la réparation et la rénovation du matériel roulant et de l'infrastructure obsolètes, à l'instar de beaucoup de leurs voisines dans toute la région, les villes hongroises se débattent pour conserver une forte fréquentation de leurs réseaux de transports publics particulièrement bien développés.

La politique nationale des transports de la Hongrie définie en 1996 énonce des objectifs clairs pour améliorer les déplacements dans les villes\*, mais elle a eu peu d'influence sur l'élaboration concrète des politiques au niveau des

---

\* Se reporter à la section 5.1.



agglomérations en raison de la structure juridique et institutionnelle du pays, qui place les transports urbains sous la responsabilité presque exclusive des administrations locales. Faute de ressources financières, les communes ont eu des difficultés à assumer cette responsabilité. Parallèlement, les opérateurs de transports publics s'évertuaient à enrayer la baisse de la demande de transport collectif, alors même qu'ils subissaient de sévères contraintes budgétaires et des pressions pour recouvrer une proportion plus importante des coûts en augmentant les tarifs. En conséquence, l'amélioration des transports urbains – bien que déjà engagée et particulièrement visible dans les grandes villes – a progressé lentement.

Les délibérations sont en cours pour définir la nouvelle politique des transports sur dix ans – dont les détails n'avaient pas encore été rendus publics au moment de la rédaction du présent rapport –, politique qui fera avancer en Hongrie les programmes de mise en place de transports durables et encadrera le secteur des transports jusqu'à l'adhésion du pays à l'UE. C'est dans cette perspective d'évolution stratégique que l'examen par des pairs de la CEMT des politiques hongroises de déplacements urbains a été entrepris et que le présent rapport a été établi.

Il est par ailleurs à noter que des élections nationales se sont déroulées en 2002 (après la visite des experts en Hongrie) et ont entraîné un changement de gouvernement. De ce fait, le ministère des Transports et de la Gestion des eaux a été scindé et les compétences en matière de transports ont été placées sous la houlette du ministère des Affaires économiques, devenu dès lors le ministère de l'Économie et des Transports. Parmi les changements que cette fusion a entraînés, il est notamment à signaler la création d'une division du Département de la politique des transports qui s'occupe précisément de la politique des transports urbains. Sa mission consiste à traiter – entre autres – les questions liées aux transports urbains et suburbains, et plus particulièrement à collaborer à la mise en place d'associations des transports urbains.

Lorsque ce rapport a été rédigé, la nouvelle division chargée de la politique des transports n'avait pas encore eu le temps de faire ses preuves au sein du ministère, mais sa création est un signe encourageant, en ce qu'elle témoigne d'une prise de conscience du nouveau rôle, qui pourrait se révéler fécond, de l'administration nationale dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de déplacements urbains.

Les principales questions relatives aux déplacements urbains auxquelles doivent répondre aujourd'hui les décideurs seront examinées dans cette étude, en attachant une attention particulière aux facteurs faisant intervenir la mise en œuvre de politiques. Après une description préliminaire des caractéristiques géophysiques générales et de la situation économique de la Hongrie, le rapport analysera les tendances des déplacements urbains et de l'aménagement du

territoire, pour ensuite se pencher sur le cadre institutionnel dans lequel s'inscrivent et seront mises en œuvre les politiques de déplacements urbains, ainsi que sur les politiques elles-mêmes et l'état d'avancement de leur application. Il se terminera ensuite par une évaluation de la politique hongroise en matière de déplacements urbains, à laquelle procédera une équipe d'experts de la CEMT, sur la base des conclusions de leur mission d'étude effectuée en 2000 en Hongrie.

## Chapitre 2

# Contexte

### 2.1. Contexte physique et humain

#### 2.1.1. Contexte physique

La Hongrie bénéficie d'une situation géographique stratégique, au cœur de l'Europe centrale. Pays enclavé de 93 030 km<sup>2</sup>, elle partage ses frontières avec sept pays : la Slovaquie au nord, la Croatie et la Serbie et Monténégro au sud, la Roumanie à l'est, l'Ukraine au nord-est ainsi que l'Autriche et la Slovénie à l'ouest. A travers son territoire passent les principaux itinéraires terrestres reliant l'Europe occidentale à la péninsule des Balkans et le bassin de la Méditerranée à l'Ukraine.

Traversée du nord au sud par deux fleuves, le Danube et la Tisa, la Hongrie est divisée en quatre régions géographiques : à l'est du Danube, la Grande Plaine et les Montagnes du Nord et, à l'ouest du Danube, la Transdanubie montagneuse et la Petite Plaine. Le Danube, qui coule à travers la capitale Budapest et la sépare en deux parties principales – Buda et Pest –, procure à la Hongrie une liaison avec la mer Noire ainsi qu'une voie de passage vers la mer du Nord par le canal Rhin-Main-Danube.

C'est un pays à basse altitude, pour l'essentiel, parsemé de collines et de montagnes basses le long de la frontière slovaque, dont 84 % du territoire se situent à moins de 200 mètres au-dessus du niveau de la mer. La superficie totale se répartit en quelque 58 % de terres arables et cultivables, 13 % de forêts et 19 % d'autres espaces boisés. Dotée en abondance d'eaux thermales, la Hongrie compte également le plus grand lac d'Europe centrale, le lac Balaton, ainsi que plus de 1 000 autres lacs naturels et artificiels<sup>1</sup>.

#### 2.1.2. Population et urbanisation

La population de la Hongrie représentait au total 10 142 millions d'habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2003<sup>2</sup>, dont 60 % environ résidaient dans des zones urbaines de plus de 10 000 habitants (30 % dans des villes de 100 000 habitants ou plus), la densité de population moyenne étant de 108 habitants par km<sup>2</sup>. La densité de population,

Tableau 1. **Population des principales villes de la Hongrie (2000)**

Ville	Population
Budapest	1 838 753
Debrecen	205 032
Miskolc	173 629
Szeged	159 133
Pécs	158 607
Vác <sup>1</sup>	35 000

1. Bien que ce ne soit pas une ville importante en termes de population, Vác figure dans ce tableau car c'est l'une des agglomérations qui ont fait l'objet de l'étude.  
 Source : Monigl *et al.*, 2000.

plus forte dans la partie septentrionale du pays que dans le sud, ne dépasse la moyenne nationale qu'en Hongrie centrale – qui comprend Budapest –, où elle atteint 416 habitants par km<sup>2</sup>.

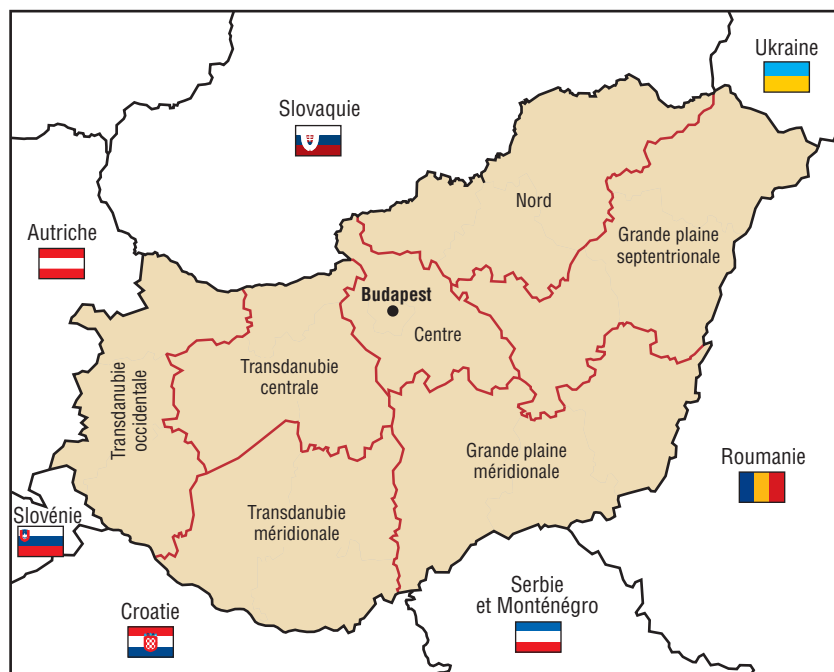
Budapest, capitale et principale zone urbaine de la Hongrie, éclipse les autres grandes villes par sa population, sa taille et son importance économique :

Tableau 2. **Urbanisation des départements hongrois (1999)**

Département	Part de la population totale (%)	Part de la superficie totale (%)	Densité de population (habitants/km <sup>2</sup> )	Degré d'urbanisation <sup>1</sup>
Pest (Budapest comprise)	28	7.4	413	EU
Fejér	4	5	97	ER
Komarom-Esztergom	3	2	138	IN
Veszprém	4	5	81	IN
Győr-Moson-Sopron	4	4	104	IN
Vas	3	4	80	IN
Zala	3	4	78	ER
Baranya	4	5	91	IN
Somogy	3	6	55	ER
Tolna	2	4	66	ER
Borsod-Abauj-Zemplén	7	8	101	IN
Heves	3	4	89	ER
Nograd	2	3	86	ER
Hajdu-Bihar	5	7	88	ER
Jasz-Nagykun-Szolnok	4	6	74	ER
Szabolcs-Szatmar-Bereg	6	6	96	ER
Bacs-Kiskun	5	9	63	ER
Békés	4	6	70	ER
Csongrad	5	5	99	ER

1. Se reporter à la note 4 pour l'explication des sigles.  
 Source : OCDE.

Figure 1. Carte de la Hongrie



Source : Transman.

près de 20 pour cent de la population y résident, dont 1.8 million d'habitants dans la ville même et 2.5 millions dans sa banlieue. La deuxième agglomération du pays, Debrecen, est beaucoup moins peuplée – elle compte environ 205 000 habitants.

La population de la zone urbaine qui entoure la ville de Budapest s'est accrue plus rapidement que la moyenne nationale au cours de la décennie écoulée – de 9 % environ –, tandis que la population de la capitale elle-même a diminué de 8.8 % (181 232 habitants) pendant la même période. Si le taux de mortalité élevé et le faible taux de natalité jouent un rôle dans la baisse de la population de Budapest, celle-ci est imputable surtout à l'émigration des résidents vers les zones suburbaines<sup>3</sup>.

Des 19 départements hongrois, celui de Pest (Budapest comprise) affiche le degré d'urbanisation le plus important et la plus forte proportion de la population. Douze des 19 départements sont essentiellement ruraux<sup>4</sup> et six présentent un niveau intermédiaire d'urbanisation.

## 2.2. Contexte économique

Après dix années de transition entre une économie planifiée et une économie de marché, la Hongrie s'engage dans le nouveau millénaire avec une économie vigoureuse en expansion et se place parmi les premiers candidats à l'adhésion de l'UE.

Ces perspectives économiques florissantes sont, pour une bonne part, le fruit des réformes macroéconomiques et structurelles audacieuses mises en œuvre depuis 1995, qui ont ouvert la voie à la stabilité et à l'essor économique après une grave contraction de l'économie pendant les premières années de la transition (le recul du PIB a été de 15 % entre 1990 et 1993), liée à l'effondrement des relations commerciales avec les anciens pays du Comecon.

Le train de mesures de réforme, reposant sur une dévaluation du forint conjuguée à des restrictions budgétaires et à la baisse des salaires en termes réels, a donné un coup de frein à la demande intérieure et à la croissance du PIB dans un premier temps. Mais l'investissement croissant à partir de 1997 – stimulé par la privatisation de l'industrie et du secteur bancaire ainsi que par la mise en place d'un cadre propice au bon gouvernement d'entreprise – a entraîné une hausse des revenus et de la consommation des ménages. En 1998, la croissance du PIB a été de 5 %, et elle est restée forte tout au long de 1999 et 2000, en dépit des retombées de la crise économique russe, des hausses brutales du prix du pétrole et du conflit du Kosovo. Le chiffre préliminaire du PIB de 2000 s'élevait à 13 075 milliards de HUF (50 278 millions d'EUR), le PIB par habitant s'établissant en moyenne à 5 016 EUR. Environ 6 % du PIB sont imputables au secteur des transports et des communications, qui emploie quelque 127 000 personnes.

La plus forte contribution régionale à la croissance du PIB de l'économie hongroise pendant la période de transition est venue de la Hongrie centrale, qui assurait plus de 40 % de la production nationale et faisait état d'un PIB par habitant supérieur de presque 50 % à la moyenne nationale. La ville de Budapest elle-même a été le principal moteur de cette production et le demeure. Deux des six autres régions, la Transdanubie centrale et la Transdanubie occidentale, suivent de près la capitale avec un PIB par habitant supérieur ou presque équivalent à la moyenne nationale. A Budapest, le revenu par tête dépasse la moyenne nationale d'environ 87 %<sup>5</sup>.

De nos jours, plus de 85 % de la production hongroise sont assurés par le secteur privé, ce qui place la Hongrie en bonne position, non seulement par rapport aux autres pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi parmi les pays de l'OCDE. La législation confère à l'État la responsabilité de plusieurs secteurs, en particulier les transports, l'électricité, la distribution d'eau, ainsi que les services postaux et les télécommunications.

Accompagnant les bons résultats de la privatisation, l'investissement direct étranger a afflué en Hongrie pendant la période de transition plus que dans tout autre pays de la région, tant en termes absolus que par habitant (il a représenté près du double du montant par habitant de la République tchèque et neuf fois celui de la Pologne).

Le gouvernement a fait savoir qu'il avait l'intention de réduire les impôts en général, le fardeau fiscal étant globalement lourd en Hongrie comparé à celui d'autres pays de l'OCDE, surtout par rapport à son niveau de développement économique. Qui plus est, en raison des nombreuses déductions et exonérations spéciales, les taux d'imposition effectifs varient considérablement selon les activités, les secteurs et les agents économiques. Il en résulte des taux de taxation souvent très élevés, d'où la difficulté à garantir le civisme fiscal. En dépit des efforts déployés par les autorités au cours de la décennie écoulée pour accroître les rentrées fiscales, on estime que 30 % de l'activité économique échappent peut-être à l'impôt<sup>6</sup>.

Dans l'ensemble, les perspectives économiques de la Hongrie demeurent favorables. L'inflation annuelle a été ramenée à 11.2 % en 1999, après le sommet de 35 % atteint pendant la transition, en 1991, et le taux de chômage s'établissait à 6.5 % en 2000, contre un maximum de 13 % enregistré en 1993 (OCDE, 2000a et 2000b). Au milieu de 2003, le taux de chômage représentait 5.7 %, les moyennes variant sensiblement d'une région à l'autre. L'économie hongroise, qui enregistre une croissance annuelle moyenne du PIB de 4.7 % depuis 1997, devrait rester dynamique dans les années à venir, selon les prévisions : cela devrait l'aider à franchir le cap de la prochaine transition importante – l'entrée dans l'Union européenne.

### 2.3. Situation générale et tendances dans les transports

La réorientation économique et politique du début des années 90 a eu de profondes incidences sur la structure et l'activité du secteur des transports. Pendant la période de transition, on a notamment constaté :

- Un recul du transport de voyageurs et de marchandises allant de pair avec la contraction de l'économie, puis la reprise attendue à la faveur de la poursuite de l'amélioration de la conjoncture économique et de l'adhésion à l'UE.
- Un basculement du trafic commercial de l'est vers l'ouest.
- Une baisse des volumes totaux de marchandises transportées découlant de l'éclatement des grandes entreprises d'État, pour beaucoup en Hongrie orientale, parallèlement à la diminution du trafic total de fret, exprimé en tonnes-kilomètres, au fur et à mesure que les échanges avec les anciens partenaires du Comecon se ralentissaient.

- Une réorientation des préférences modales en faveur des moyens de déplacement individuels, comme en témoigne la brusque augmentation du parc automobile, surtout ces dernières années.
- La dégradation du réseau d'infrastructures de transport – principalement celle du rail – due à des investissements et un entretien insuffisants pendant une période prolongée<sup>7</sup>.

### 2.3.1. Réseau et infrastructure de transport

La politique des transports de 1996 attire l'attention sur le fait que l'un des principaux défis à relever dans le secteur hongrois des transports est de procéder simultanément à la modernisation du réseau ferré et au développement du réseau autoroutier, l'un et l'autre ayant pâti d'un sous-investissement sous le régime de planification centralisée et de ressources insuffisantes pendant la période de transition des années 90.

#### *Chemin de fer*

Les objectifs énoncés dans la politique de développement du transport ferroviaire sont notamment les suivants :

- Restructurer l'organisation des chemins de fer, accroître la sécurité, améliorer la qualité du service, réaliser des gains de compétitivité et accroître la capacité.
- Investir dans l'entretien du réseau ferré.
- Moderniser et remettre à niveau les lignes suivant les couloirs de l'UE pour y porter la vitesse à 160 km/h.
- Réorganiser la MÁV.

Si la densité du réseau ferroviaire hongrois – 8.2 route-kms/100 km<sup>2</sup> – représente presque le double de la moyenne des pays européens de l'OCDE (4.2 km/100 km<sup>2</sup>), sa qualité est encore médiocre, dans l'ensemble, surtout en ce qui concerne la proportion de lignes à double voie, le nombre de lignes électrifiées et la vitesse maximum autorisée (la plupart des lignes sont conçues pour des vitesses inférieures à 120 km/h). En outre, le matériel roulant de la société nationale des chemins de fer hongrois MÁV n'est pas encore conforme aux normes techniques pour circuler sur le réseau international. Ces problèmes persistent malgré les efforts déployés depuis les années 90 visant à restructurer et réorganiser le réseau ferroviaire national. La longueur totale de ce réseau était de 7 897 km en 2000, dont 2 718 km étaient électrifiés.



### Réseau routier

La densité du réseau routier hongrois (200 km/100 km<sup>2</sup>), qui comporte 30 267 km de routes publiques revêtues, dépasse aussi la moyenne des pays de l'OCDE, mais celle du réseau autoroutier et voies express, dont la longueur est de 505 km, n'atteint pas la moitié de la densité moyenne des pays d'Europe occidentale. Les réseaux de routes publiques sont encore très centralisés et toutes les autoroutes partent de Budapest. Compte tenu de la priorité de développement du réseau autoroutier accordée aux liaisons entre la Hongrie et l'Europe occidentale et les pays voisins le long des couloirs d'Helsinki, nombre de régions du centre et de l'est du pays sont toujours handicapées parce que mal desservies par une faible densité routière. De surcroît, le nombre de ponts sur le Danube et la Tisa est insuffisant et des routes de qualité satisfaisante entre les principales villes et régions font défaut, ce dont se ressent l'ensemble du réseau routier<sup>8</sup>.

La politique des transports de 1996 attribue la plus grande priorité, en matière de développement de l'infrastructure routière, à l'extension du réseau autoroutier jusqu'aux frontières du pays ; elle prévoit ensuite de compléter le réseau de routes radiales par un ensemble de routes de raccordement et de construire des voies de contournement pour désengorger le trafic en transit dans les grandes villes. Dans les années 90, environ 170 km d'autoroutes ont été construits, dont 114 km ou quelque 70 % depuis 1995, pour porter la longueur totale à 505 km en 1999<sup>9</sup>. La plupart des travaux de construction ont concerné quatre axes : l'autoroute M1 jusqu'à la frontière autrichienne depuis Győr jusqu'à Hegyeshalom, qui complète la liaison autoroutière entre Budapest et Vienne ; l'autoroute M3 reliant Miskolc à la frontière ukrainienne, l'autoroute M5 qui va de Budapest à Szeged puis à la frontière serbe et l'autoroute M7 qui va de Budapest à Lake Balaton et puis en Croatie et Slovénie<sup>10</sup>.

### Voies navigables

La Hongrie, en dépit de ses multiples lacs et cours d'eau, ne dispose que de 1 300 km environ de voies navigables. Comme le souligne la politique des transports de 1996, le Danube est l'une des principales voies d'eau du réseau transcontinental Danube-Main-Rhin depuis l'automne 1992, mais la partie hongroise de ce réseau fluvial a connu un certain nombre de problèmes, notamment la faible profondeur du fleuve un peu en amont de Budapest, qui n'est pas conforme aux spécifications de l'UE pour la navigation. En outre, la densité du réseau portuaire le long des autres grands cours d'eau du pays est inférieure à celle de l'Europe occidentale et les ports de marchandises qui y sont implantés ne sont pas conformes aux normes de chargement en vigueur dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Le tableau 3 présente un aperçu de l'évolution des infrastructures de transport de la Hongrie au cours des 30 dernières années.

Tableau 3. **Infrastructures de transport en Hongrie**  
Longueur en kilomètres

	1970	1980	1990	1995	1999	2000
Réseau routier (routes revêtues)	–	29 759	29 741	30 132	30 267	30 307
Autoroutes/routes	134	209	349	420	505	505
Grands axes	1 899	1 927	1 888	2 055	2 171	2 173
Principales routes secondaires	4 078	4 449	4 499	4 390	4 323	4 330
Voies navigables	–	–	1 276 <sup>1</sup>	1 293	1 293	1 293
Réseau ferré (construit)	9 397	8 033	8 038	7 873 <sup>2</sup>	7 873	7 897
Double voie	1 026	1 103	1 236	1 292 <sup>2</sup>	1 292	1 292
Électrifié	837	1 510	2 249	2 594 <sup>2</sup>	2 620	2 718

1. 1992.

2. 1998.

Source : Office central hongrois des statistiques (KSH) (2000) et CEMT.

### 2.3.2. Taux de motorisation

Le taux de motorisation a plus que doublé au cours des deux décennies écoulées en Hongrie, comme dans la plupart de ses pays voisins, tendance qui s'était amorcée avant la transition, mais qui a persisté dans les années 90 malgré la contraction de l'économie et la baisse du revenu des ménages<sup>11</sup>.

Le nombre de voitures particulières s'est accru de plus de 16 % depuis dix ans : 1 944 553 voitures étaient en circulation en 1990, chiffre qui a atteint 2 255 526 en 1999 (KSH et Monigl, 2000). A la fin des années 90, le taux de motorisation s'établissait à 230 véhicules/1 000 personnes, contre quelque 95 véhicules/1 000 personnes en 1980. A titre de comparaison, les pays européens de l'OCDE affichaient une moyenne de 370 véhicules/1 000 personnes, et la moyenne globale pour la zone de l'OCDE était de 440 véhicules/1 000 personnes<sup>12</sup>.

Le coût d'une voiture par rapport au revenu des ménages n'a guère varié depuis la fin des années 80 – il correspond *grosso modo* à 20 fois le salaire mensuel moyen<sup>13</sup>.

Les voitures neuves ont désormais remplacé la quasi-totalité des modèles d'occasion anciens dans la majeure partie des ventes, à la faveur des réglementations douanières strictes imposées au milieu des années 90, qui ont endigué l'afflux de voitures d'occasion très polluantes venant d'Europe occidentale. L'âge moyen du parc automobile est de 12 ans, 27 % des voitures particulières ayant plus de 16 ans. Bien que le nombre de véhicules équipés de pot catalytique soit en hausse, les véhicules à moteur à deux temps ou autres, très polluants, représentent près de la moitié du parc<sup>14</sup>.

### 2.3.3. Transport de voyageurs

Sous le régime de planification centralisée, la plupart des habitants des grandes zones urbaines recouraient surtout aux services de transports publics pour effectuer les déplacements nécessaires, services qui étaient relativement bon marché par rapport au revenu moyen des ménages. Cependant, le nombre grandissant de voitures, couplé à la détérioration des infrastructures et du matériel roulant des transports publics, ont fait baisser la part du transport collectif dans la répartition modale. Le tableau 4 retrace l'évolution de la répartition modale nationale entre 1980 et 2000.

Tableau 4. **Répartition modale**  
% de voyageurs-km

	1980	1990	1995	1999	2000	Variation en % 1980-2000
Voiture particulière	47	57	59	56	55	+17
Autobus et autocar <sup>1</sup>	28	23	22	22	23	-18
Rail <sup>2</sup>	21	16	14	15	15	-28
Air	1	2	3	5	5	+400
Autres <sup>3</sup>	3	2	2	2	2	-33

1. Services longue distance et locaux.

2. Comprend les trains de banlieue et le métro.

3. Voie navigable, tramway, trolleybus.

Source : KSH et CEMT.

#### Usage de l'automobile

L'usage de l'automobile a augmenté dans toute la Hongrie au cours des deux décennies écoulées, mais à un rythme moins rapide que le taux de motorisation. Au cours de la période comprise entre 1980 et 2000, on a assisté à un accroissement de plus de 20 % des distances parcourues en voiture, exprimées en voitures-kilomètres, en dépit d'une baisse de 7 % dans les années 90 pendant la transition, imputable à la contraction de l'économie et à la hausse du coût d'utilisation des véhicules motorisés avec l'instauration, à partir de 1988, de taxes sur les carburants, de redevances de stationnement, d'impôts locaux et de péages autoroutiers, qui ont eu une influence notable sur l'usage de véhicules individuels<sup>15</sup>. La reprise économique observée à la fin des années 90 laisse présager une poursuite de la tendance générale à l'augmentation de l'usage de l'automobile.

#### Transports publics

L'emportant sur la progression de la circulation automobile, le transport aérien de passagers a enregistré l'augmentation de loin la plus spectaculaire avant et pendant la transition, avec une montée en flèche de plus de 200 %

entre 1980 et la fin des années 90. Alors que les parts du trafic voyageurs empruntant le transport aérien et circulant en automobile ont vivement progressé au cours de cette période, le nombre de voyageurs-kilomètres dans le ferroviaire<sup>16</sup> a chuté de 30 % à l'échelle nationale entre 1980 et 2000, dont 15 % dans les années 90, mais une amélioration s'est amorcée en 1995, le trafic ayant fait état d'une reprise de 16 % environ dans les cinq dernières années de la décennie. Quant au transport par voies navigables, bien qu'il n'ait jamais représenté une part de quelque importance dans la répartition modale du trafic voyageurs, il a diminué de 30 % dans les deux dernières décennies, dont quelque 17 % entre 1995 et 1999, pour croître ensuite de 13 % entre 1999 et 2000.

Le tableau 5 ci-après met en évidence les tendances des déplacements individuels par mode entre 1980 et 2000<sup>17</sup>.

Tableau 5. **Tendances de la mobilité individuelle<sup>1</sup>**  
Millions de voyageurs-kilomètres

Mode	1980	1990	1995	1997	1998	1999	2000 <sup>3</sup>
Voiture particulière <sup>2</sup>	36 000	47 000	44 100	43 200	43 520	44 000	43 540
Ferroviaire	13 714	11 403	8 336	8 669	8 884	9 514	9 693
Trains de banlieue	942	790	614	545	571	561	565
Autobus/autocars longue distance	13 505	10 601	9 556	10 168	10 622	11 265	12 115
Autobus locaux	8 390	8 660	6 741	6 175	6 259	6 241	6 327
dont : Budapest	4 166	3 975	3 076	2 704	2 828	2 857	2 923
Aérien	1 076	1 695	2 383	3 049	3 038	3 513	3 539
Voies navigables	63	54	49	38	41	40	45
<b>Voies navigables locales</b>	13	13	6	4	4	5	4
<b>Tramways et trolleybus</b>	2 409	1 816	1 586	1 457	1 475	1 484	1 502
dont : Budapest	2 009	1 443	1 266	1 181	1 215	1 219	1 243
Métro	1 617	1 232	1 299	1 222	1 303	1 327	1 358
<b>Total</b>	<b>77 730</b>	<b>83 264</b>	<b>74 670</b>	<b>74 511</b>	<b>75 717</b>	<b>77 950</b>	<b>78 688</b>

1. Les parties grisées représentent les déplacements en zones urbaines.

2. Source des chiffres pour 2000 concernant la voiture particulière et le rail-CEMT. Autres chiffres pour 2000-KSH.

3. Comprend les zones urbaines. Environ 30 à 40 % correspondent aux déplacements urbains.

Source : KSH et CEMT.

### 2.3.4. Transport de marchandises

Le tableau 6 ci-après présente les tendances du transport de marchandises entre 1980 et 2000.

Tableau 6. **Transport de fret par des entreprises hongroises**

Millions de tonnes-kilomètres

	1980	1990	1995	1997	1998	1999	2000
Route <sup>1</sup>	11 404	15 159	13 040	12 912	11 744	12 014	12 146
Rail	24 397	16 781	8 337	8 064	8 150	7 734	8 095
Voie navigable	2 146	2 038	1 260	1 644	1 561	958	891
Air	28	15	36	50	42	56	60
Pipeline	4 393	5 287	4 140	4 610	4 799	4 457	4 024
<b>Total</b>	<b>42 368</b>	<b>39 280</b>	<b>26 813</b>	<b>27 280</b>	<b>26 296</b>	<b>25 219</b>	<b>25 216</b>

1. Comprend le transport pour compte propre et pour compte d'autrui.

Source : CEMT, KSH, MTCWM.

Dans l'ensemble, le trafic marchandises (exprimé en tonnes-kilomètres) a chuté de 40 % entre 1980 et 2000, dont 36 % dans les dix dernières années, après la contraction économique et l'effondrement des échanges avec les partenaires commerciaux de l'ancien bloc soviétique. Le transport de fret aérien a affiché l'essor le plus rapide dans les 20 dernières années, puisqu'il a fait plus que doubler en dix ans, pendant la transition des années 90.

Le recul le plus prononcé du trafic marchandises a été observé dans le transport de fret ferroviaire, qui a régressé de 67 % en deux décennies, entre 1980 et 2000, puis de 52 % au cours des cinq dernières années. La part modale du chemin de fer est passée d'environ 58 % en 1980 à 31 % en 1995, niveau qui était à peu près le même en 2000. Le transport fluvial est passé de 58 % au cours des vingt dernières années.

Après avoir crû de 33 % entre 1980 et 1990, le transport routier de marchandises a diminué de 14 % pendant les cinq premières années de la transition, pour se stabiliser ensuite avec la reprise économique, entre 1997 et 2000, à une part modale de 48 % – contre 39 % en 1990 et 27 % en 1980.

## Notes

1. OCDE, 2000b et Atlapedia, Web.
2. Avec un taux de natalité en baisse (de 2 à 1.5) et une mortalité élevée persistante (plus de 140 000 décès par an), la Hongrie est le seul pays de l'OCDE dont la population a diminué entre 1980 et 1998.
3. Office central hongrois des statistiques (KSH), Web, et OCDE, 2001.
4. La méthodologie d'évaluation de l'OCDE distingue, sur la base de la densité de population (habitants/km<sup>2</sup>), trois types d'espaces : ER : essentiellement rural (plus de 50 %) ; EU : essentiellement urbain (moins de 15 %) ; IN : intermédiaire (entre 15 et 50 %).
5. OCDE, 2001.
6. OCDE, 2000a et 2000b.
7. Monigl *et al.*, 2000.
8. En 2003, deux ponts avaient été construits au-dessus du Danube (l'un, détruit durant la Seconde Guerre mondiale, reconstruit entre la Hongrie et la Slovaquie, l'autre une nouvelle construction). Un pont supplémentaire a été récemment construit sur la rivière Tisza (voir note n° 9).
9. La longueur totale des autoroutes (y compris les voies express) en Hongrie approche en 2003 les 653 km, avec l'achèvement d'une section du M3 (incluant un nouveau pont sur la Tisza en 2002) et l'achèvement d'un nouveau pont sur le Danube qui relie 2 sections de l'autoroute M9.
10. En 2003, un seul des cinq projets autoroutiers avait été achevé, celui de la M1.
11. Cette disparité entre la baisse du revenu des ménages et la hausse du taux de motorisation est imputable à la polarisation des revenus ; en effet, les 20 % de la population disposant des plus hauts revenus représentent une fraction importante dans les ventes d'automobiles (Hook).
12. OCDE, 2000b.
13. Hook, 1999.
14. OCDE, 2000b.
15. Voir section 5.1.5 pour un aperçu de la politique des prix et de la fiscalité.
16. Y compris les trains de banlieue.
17. En Hongrie, on ne recueille pas systématiquement de données sur les déplacements à bicyclette et à pied.

## **Principales tendances et aspects liés au développement durable dans les déplacements urbains**

### **3.1. Déplacements urbains**

L'évolution des déplacements urbains en Hongrie a très souvent été marquée par les mêmes tendances que dans d'autres villes d'Europe centrale et orientale pendant la période de transition, à savoir notamment :

- Dans l'ensemble, augmentation du taux de motorisation et de l'usage de la voiture.
- Baisse de fréquentation des transports publics.
- Congestion routière de plus en plus importante à l'intérieur et autour des centres-ville.
- Développement incontrôlé de grands établissements commerciaux à la périphérie des zones urbaines.
- Problèmes graves de pollution atmosphérique et de bruit.

#### **3.1.1. Congestion urbaine**

Au cours des dix dernières années, on a assisté à une augmentation significative de la circulation automobile sur la voirie urbaine en Hongrie. En conséquence, la différence entre le trafic aux heures de pointe et à d'autres moments de la journée est moins perceptible aujourd'hui dans nombre de villes et agglomérations.

##### *Le rôle des réseaux de voirie urbaine*

Bien que les réseaux de voies urbaines soient relativement étendus en Hongrie (Budapest compte environ 2 900 km de rues revêtues), plusieurs problèmes clés aggravent considérablement la congestion et les goulets d'étranglement dans les zones urbaines. Les routes radiales sont plus développées que les artères péri-urbaines, par exemple, ce qui soulève des difficultés dans beaucoup de grandes villes. Le manque de voies de contournement et le nombre insuffisant de ponts

sur le Danube et la Tisa gênent en particulier le trafic en transit, qui est obligé de traverser le centre-ville dans plusieurs agglomérations – Szeged, notamment – et occasionne des encombrements.

La création du périphérique de Budapest, l'autoroute M0, visait à soulager la ville du trafic en transit et d'une partie de la circulation suburbaine. Sa réalisation a toutefois suscité un vif débat politique, notamment eu égard au volume du trafic traversant la ville qui serait effectivement détourné du centre, à ses effets potentiels du point de vue de la santé publique (en raison des émissions dues à la circulation automobile accrue) et à la poursuite de l'implantation de centres commerciaux à la périphérie de Budapest. En 2000, 28,7 km de la M0 étaient achevés et reliaient Budapest à la M1 en direction de l'Autriche, à la M7 en direction de Lake Balaton vers les frontières croate et slovène et à la M5 vers le sud, en direction de Szeged et de la frontière serbe<sup>1</sup>.

Tant que la route de contournement de Szeged ne sera pas achevée, la ville continuera de souffrir du trafic en transit venant de la M5, dont le tracé se termine à ce jour à quelque 60 km au nord-ouest de l'agglomération. En 2000, 25 000 véhicules par jour traversaient Szeged pour rejoindre la frontière serbe à partir de la M5.

La ville de Vác, beaucoup plus petite, qui s'étend le long du Danube dans un méandre au nord-ouest de Budapest, est un port de ferries qui joue un rôle important comme point de transit sur ce fleuve. L'activité portuaire engendre une congestion critique, imputable surtout à la circulation de camions qui traversent la ville entre le port et l'autoroute M2. Il existe une route de contournement, mais elle doit encore être prolongée jusqu'à la M2 pour dévier le trafic provenant des ferries hors du centre-ville.

Outre la nécessité de construire de nouvelles rocade routières et voies de contournement, il est impératif de prévoir de nouveaux ponts dans un certain nombre de villes hongroises. Huit ponts routiers traversent le Danube à Budapest, dont cinq en centre-ville, ce qui a aggravé la congestion dans les arrondissements centraux. A Szeged, on attend la construction d'un troisième pont pour réduire le trafic international qui passe actuellement par l'ancien pont.

### **3.1.2. Réseaux et prestation de services de transports publics**

Les transports publics urbains sont bien développés en Hongrie. Le réseau de Budapest se compose de lignes d'autobus, de tramways et de trolleybus, d'un métro – le premier réseau ferré souterrain de l'Europe continentale – et de trains de banlieue.

Les tableaux 7a, à 7b et 7c, présentent l'évolution des réseaux de transports urbains et du matériel roulant au cours des deux décennies écoulées en Hongrie.



Tableau 7a. Réseaux d'autobus locaux et parc roulant

	1980	1990	2000
Longueur du réseau (km)	3 523	4 675	4 070
<i>dont : Budapest</i>	635	761	736
Nombre d'autobus à Budapest	1 759	1 794	1 423
Nombre de communes dotées de réseaux d'autobus	184	203	109

Source : KSH et BKV.

Tableau 7b. Réseau de tramways et de trolleybus et matériel roulant

	1980	1990	2000
Longueur des lignes de tramway (km)	215	196	191
<i>dont : Budapest</i>	173	157	158
Longueur des lignes de trolleybus	60	95	90
<i>dont : Budapest</i>	55	68	65
Nombre de voitures de tramway	1 347	1 043	898
<i>dont : Budapest</i>	1 221	929	801
Nombre de trolleybus	256	317	245
<i>dont : Budapest</i>	247	234	168

Source : KSH et BKV.

Tableau 7c. Métro et métropolitain du Millénaire<sup>1</sup>

	1980	1990	2000
Longueur des lignes de métro et de réseaux ferrés souterrains (km)	23.1	34.6	34.6
Nombre de voitures de métro	236	400	403

1. Budapest seulement.

Source : KSH et BKV.

A Budapest, les services de transports publics<sup>2</sup> sont assurés par :

- la société des transports publics de Budapest (BKV), société par actions appartenant à la municipalité, qui exploite plus de 250 lignes de tramways, autobus, trolleybus et métro à l'intérieur de Budapest ainsi que certaines lignes d'autobus et de trains de banlieue par l'entremise de HÉV ;
- la société nationale des chemins de fer hongrois (MÁV), entreprise d'État ; et

- Volánbusz, la compagnie régionale d'autobus qui appartient à l'État et dessert les zones suburbaines de Budapest.

Dans la plupart des autres villes et agglomérations, les transports en commun sont assurés par autobus, ainsi que par tramways et trolleybus dans les grandes villes. Dans les villes, où la commune ne possède pas de compagnie d'autobus locale, cette prestation de transport local est fournie par l'une des lignes Volán de l'entreprise d'État.

Faute de financement, les transports publics ont toutefois enregistré des déficits croissants, malgré des hausses importantes des tarifs. En conséquence, la fréquence et la qualité générale des services ont baissé et le nombre de voyageurs n'a cessé de diminuer dans la plupart des modes<sup>3</sup>. Depuis 1990, le nombre de communes dotées de réseaux locaux d'autobus s'est réduit de 46 %. Les liaisons entre les villes et agglomérations sont assurées par des lignes interurbaines de chemin de fer et d'autobus.

Les principaux problèmes rencontrés dans les transports publics sont notamment :

- la vétusté et la qualité médiocre du parc de véhicules et du matériel roulant ;
- les véhicules surchargés et l'information insuffisante des voyageurs ;
- la lenteur du trafic sur les lignes principales en raison du mauvais état des voies ; les vitesses de circulation des tramways, des trolleybus et des autobus à Budapest ont diminué de 5 % en moyenne entre 1993 et 2000 ;
- la fiabilité du service qui laisse à désirer (irrégularité de desserte, problèmes de fréquence) ; et
- les mauvaises conditions de correspondance entre les différents modes.

### **3.1.3. Tendances du trafic et répartition modale dans les villes et agglomérations**

Sous l'effet de l'essor de la voiture particulière qui rivalise avec les modes de transport collectif, ainsi que du recul de la qualité et de la fréquence des services, la part modale des transports publics dans les déplacements urbains a chuté, passant d'une répartition très favorable de 80 % pour les transports publics contre 20 % pour les transports individuels avant la transition à un rapport de 60-40 à Budapest – proportion tout de même satisfaisante, bien que ce soit une ventilation globale.

Dans les transports collectifs urbains, le volume du trafic (exprimé en voyageurs-km)<sup>4</sup> a diminué dans les années 90, sauf en ce qui concerne les déplacements effectués en métro à Budapest, où une hausse de près de 8 % a été enregistrée à la fin des années 90 après un recul de presque 25 % entre 1980 et 1995. Dans les réseaux d'autobus urbains, les déplacements ont régressé de 28 % dans les années 90, pour amorcer une très légère reprise en 2000. Le trafic par tramways

et trolleybus s'est réduit de 18 % au cours de la même période, puis a affiché également une faible augmentation en 2000.

Le trafic journalier de migrants alternants résidant dans les 43 quartiers d'habitation de l'agglomération de Budapest a augmenté de plus de 25 % depuis 1992, selon des enquêtes récentes, ce qui s'explique en grande partie par le déménagement des citoyens vers la banlieue et les zones périphériques autour de la capitale. Les deux tiers environ des quelque 300 000 migrants alternants empruntent les transports publics, dont 22 % prennent des autobus interurbains de Volánbusz, 30 % le train (MÁV) et 40 % les services d'autobus et de trains de banlieue de BKV (HÉV).

Le tiers restant des migrants alternants se rend à Budapest en voiture et y accède par les autoroutes, dont la plus encombrée est la M3 (45 000 véhicules/jour ouvrable), suivie de près par la M7 (15 % de moins). Cinquante pour cent des migrations alternantes sont des déplacements domicile-travail<sup>5</sup>.

Le tableau 8 ci-dessous illustre l'évolution du nombre de voyageurs qui empruntent les réseaux de transports publics urbains en Hongrie. Tous les modes ont enregistré des baisses de fréquentation au cours de la période de transition des années 90 et dans la décennie qui l'a précédée.

Tableau 8. Voyageurs transportés dans les transports publics urbains  
Milliers

	1980	1990	1998	2000	Évolution	
					1980-2000	1990-2000
<b>Autobus locaux</b>	1 702	2 066	1 505	1 516	-11	-27
Budapest	615	779	568	582	-33	-25
<b>Tramways/Trolleybus</b>	681	676	553	563	-17	-17
Budapest	526	517	448	457	-13	-12
Debrecen	44	68	42	39	-11	-43
Szeged	57	59	31	31	-46	-47
Miskolc	53	31	32	35	-34	+13
<b>Métro/réseaux ferrés souterrains (Budapest)</b>	348	302	311	323	-7	+7
<b>Trains de banlieue (Budapest)</b>	102	86	64	65	-36	-24

Source : KSH et BKV.

### 3.2. Occupation des sols

Les modes d'occupation des sols ont connu de profonds changements en Hongrie pendant la période de transition des années 90, surtout en ce qui concerne la répartition des implantations résidentielles et commerciales.

Plusieurs facteurs importants sont à l'origine de ces changements :

- la restructuration du marché du logement, l'État se désengageant de l'investissement dans le logement public et de la construction de logements sociaux – qui, sous le régime de planification centralisée, étaient construits dans des zones à forte densité d'habitation bien desservies par les transports en commun – ; le marché se concentre depuis peu sur les maisons individuelles de catégorie supérieure dans des zones moins densément peuplées et mal desservies par les transports publics.
- La privatisation du marché immobilier, qui a donné lieu à une hausse des loyers et des prix des propriétés, d'où le déplacement des résidents au fur et à mesure que les propriétés résidentielles étaient converties en bureaux et locaux à usage commercial.
- L'afflux d'investissement direct étranger dans l'immobilier et la privatisation des terres, qui a ouvert la voie aux promoteurs de centres commerciaux.
- La faiblesse des lignes directrices d'aménagement et des contrôles à l'échelon régional et local<sup>6</sup> – fréquemment ignorés ou ayant fait l'objet de dispenses accordées dans la perspective d'éventuelles rentrées fiscales provenant de l'impôt sur les sociétés.

Il en a résulté, d'une part, l'émigration de résidents des villes vers les zones suburbaines et rurales environnantes, surtout dans les catégories de ménages à revenu intermédiaire ou élevé, mais aussi à revenu plus faible. Et, d'autre part, on a assisté à la prolifération – souvent presque sans entraves – de grands centres commerciaux dans des zones à faible densité de constructions, à l'intérieur ou à la périphérie des banlieues des agglomérations.

Ces évolutions ont contribué à l'essor de la voiture dans les zones urbaines, à la multiplication des migrations alternantes – surtout dans l'agglomération de Budapest – et au déclin de la fréquentation des transports publics.

Le déplacement des citadins vers les zones suburbaines et rurales s'est accompagné d'une croissance des villages et des villes plus petits situés dans ces zones périphériques. Dans la perspective d'un élargissement de l'assiette fiscale, ces petits établissements ont souvent imposé peu de restrictions à l'aménagement résidentiel pour encourager l'acquisition de propriétés dans leur juridiction. En outre, un grand nombre d'anciens citadins, surtout à Budapest mais aussi à Szeged et dans d'autres grandes villes, ont commencé à utiliser comme résidence principale leur résidence secondaire située hors de la zone urbaine.

La plupart des particuliers qui vont habiter hors des agglomérations retournent néanmoins en ville tous les jours pour travailler, se rendre aux établissements scolaires, etc. Ainsi qu'il est signalé plus haut, les transports publics ne sont pas toujours accessibles pour ces migrations alternantes quotidiennes et, en

conséquence, la capacité des routes de jonction carrossables est régulièrement saturée aux heures de pointe.

Conscientes, là encore, des recettes qu'elles pourraient collecter au titre des impôts locaux et des possibilités de création d'emplois, les autorités communales ont favorisé dans leur circonscription l'aménagement de centres commerciaux en tenant peu compte des lignes directrices de planification à l'échelon communal et régional et, parfois, au détriment des objectifs de la politique de préservation de la campagne ou des ceintures vertes. Ces centres, souvent implantés dans des zones inaccessibles par les liaisons ou installations de transports en commun existantes, ont été générateurs de déplacements en voiture. Beaucoup de centres commerciaux ou autres aménagements de ce type ont été bâtis ces dernières années dans les zones à faible densité de constructions à la périphérie de Budapest, de Szeged et de la plupart des autres grandes villes.

Avant la transition, Vác était principalement une «cité dortoir» pour Budapest, la majorité de sa population active se déplaçant quotidiennement jusqu'à la capitale pour y travailler. Depuis quelques années, Vác s'est développée car son emplacement en bordure du Danube et à proximité de Budapest attire l'investissement étranger et industriel, ce qui lui permet de garder un certain nombre d'emplois au niveau local. Son attrait pour plusieurs grandes entreprises a toutefois posé des difficultés d'application des restrictions et des lignes directrices d'aménagement, et il risque de se produire une expansion incontrôlée à l'intérieur et autour de cette ville de petite taille.

### **3.3. Environnement**

#### **3.3.1. Qualité de l'air et émissions**

Dans l'ensemble, la qualité de l'air en Hongrie s'est sensiblement améliorée pendant la période de transition des années 90, en raison surtout de la restructuration des secteurs économiques et, dans le domaine énergétique, de la substitution du gaz naturel au charbon. Néanmoins, les émissions en hausse liées au secteur des transports – et notamment au transport routier – nuisent à la qualité de l'air dans les zones urbaines. Par exemple, la tendance à la baisse des concentrations d'oxydes d'azote ( $\text{NO}_x$ ), observée depuis le début des années 90, s'est ralentie et inversée dans la seconde moitié de la décennie en raison de l'augmentation des émissions imputables au transport routier.

En dépit des réductions des concentrations de particules dans l'air ambiant en zones urbaines, les normes nationales de qualité de l'air concernant les particules et l'ozone troposphérique ( $\text{O}_3$ ) sont fréquemment dépassées dans les zones urbaines – notamment à Budapest.

Les transports contribuent largement aux émissions atmosphériques en Hongrie. En 1997, ce secteur était responsable de 55 % des émissions nationales d'oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>), de 61 % des émissions de monoxyde de carbone (CO), de 49 % des émissions de composés organiques volatils non méthaniques (COVNM) et de 14 % des émissions de CO<sub>2</sub>. Le transport routier est la principale source d'émissions atmosphériques liées aux transports : il produit 46 % du total des émissions de NO<sub>x</sub>, 60 % du total des émissions de CO et 46 % du total de émissions de COVNM. Les poids lourds à eux seuls sont à l'origine de 26 % du total des émissions de CO<sub>2</sub> liées aux transports<sup>7</sup>.

Les émissions de plomb ont enregistré un recul spectaculaire depuis le début des années 90, à la faveur de l'abandon progressif des carburants au plomb qui s'est achevé en 1999, trois ans avant la date prévue.

Le trafic lourd en transit dans les villes hongroises, notamment à Budapest, est une source importante d'émissions car, faute d'un nombre suffisant de voies de contournement et de ponts, les camions doivent traverser les centres-villes. A Szeged, la principale source de pollution atmosphérique est le trafic lourd qui circule sur la grande artère qui traverse la ville en direction de la Roumanie et de la Serbie. A Vác, la plupart des problèmes de pollution de l'air qui vont en s'aggravant sont imputables à la circulation en transit sur la route qui divise le centre-ville et relie l'autoroute M2 au port de ferries.

### **3.3.2. Nuisances sonores**

Selon des enquêtes récentes, plus de 80 % des résidents urbains en Hongrie considèrent que le transport routier est la source principale de nuisances sonores. En effet, plus de la moitié de la population hongroise habite dans des zones exposées à des niveaux de bruit supérieurs à 65 dBA. Un tiers des immeubles résidentiels de Budapest sont situés dans des zones jugées « bruyantes », les niveaux de bruit dans les grands axes de la ville atteignant de 75 à 80 dBA.

Les vibrations au passage des véhicules lourds dans les centres-villes suscitent des préoccupations grandissantes car elles ont déjà causé des dommages structurels aux bâtiments particulièrement anciens des quartiers historiques.

Le bruit des chemins de fer est également source de perturbation dans les zones urbaines, étant donné que la plupart des lignes ferroviaires traversent des agglomérations. L'âge moyen élevé du matériel roulant, l'entretien insuffisant (surtout en ce qui concerne les roues usées) et la détérioration des assiettes des rails et des rails ont entraîné des niveaux élevés de bruit ferroviaire (de 65 à 70 dBA le long des grandes lignes). Ces niveaux ont baissé ces dernières années, mais cela ne tient pas tant à une amélioration réelle de la situation qu'à la diminution du trafic ferroviaire et des vitesses de circulation des trains<sup>8</sup>.

### 3.4. Sécurité

Le nombre total d'accidents de la route avait affiché une hausse alarmante de 46 % dans la décennie précédant la transition, surtout dans les dernières années 80, à la suite de l'augmentation du taux de motorisation et de l'usage de la voiture. Le nombre d'accidents mortels était également monté en flèche dans les années 80, avec une hausse de 50 % des décès sur les routes au cours de cette période, principalement à partir de 1987. En 1980, environ 25 % du total des accidents de la circulation se sont produits à Budapest.

Cette hausse brutale du nombre d'accidents et de tués sur les routes a conduit le gouvernement à prendre des mesures en 1992 pour inverser la tendance, et à adopter le Programme national de sécurité routière<sup>9</sup>. En conséquence, à la fin des années 90, le nombre d'accidents avait baissé de 37 % et le nombre de décès de 50 %.

Le pourcentage des accidents de la circulation survenus à Budapest est tombé à 20 % à la fin des années 90, et le pourcentage de décès a été ramené de 17 % en 1980 à moins de 10 % en 2000.

Cependant depuis l'année 2000, et malgré la mise en œuvre de mesures pour améliorer la sécurité routière, cette évolution positive semble s'être inversée. En 2002 le nombre d'accident de la route a augmenté de 13 %, celui des blessés graves de 9 % et le nombre de personnes tuées de 19 %.

Le tableau 9 présente l'évolution du nombre d'accidents sur les routes hongroises depuis 1980.

Tableau 9. Accidents de la route ayant entraîné des lésions corporelles

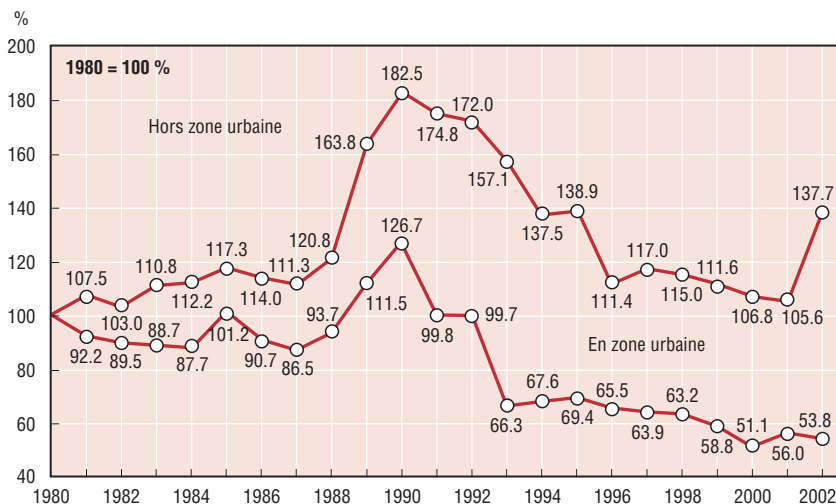
	Nombre d'accidents de la route		Nombre de personnes grièvement blessées <sup>1</sup>		Nombre de personnes tuées <sup>2</sup>	
	Total	dont Budapest	Total	dont Budapest	Total	dont Budapest
1980	18 994	4 627	8 757	1 552	1 630	285
1990	27 801	5 385	14 316	2 263	2 432	315
1997	19 097	3 652	8 397	1 053	1 391	143
1998	20 147	3 876	8 930	1 184	1 371	139
1999	18 923	3 793	7 966	990	1 306	118
2000	17 493	3 643	7 653	1 032	1 200	124
2001	18 505	3 923	7 920	1 078	1 239	111
2002	19 686	4 241	8 358	1 088	1 428	108

1. Blessures ayant entraîné une incapacité pendant plus de huit jours ou nécessitant une hospitalisation.

2. Décès dans les 30 jours consécutifs à l'accident.

Source : KSH.

Figure 2. Évolution du nombre de tués en zone urbaine et non urbaine entre 1980 et 2002



Source : Dr. Habil Péter HOLLÓ, Institute for Transport Sciences Ltd (KTI), Budapest.

### Notes

1. Se reporter à la section 5.1.5 pour une description des régimes de concession et de péage sur ces autoroutes.
2. Se reporter à la section 5.1.4 pour une analyse plus détaillée des questions de fond concernant la prestation de services.
3. Voir l'encadré 1 (chapitre 5) pour de plus amples renseignements sur les initiatives de BKV visant à améliorer la qualité du service.
4. Voir tableau 5 (chapitre 2) pour les données exprimées en voyageurs-km.
5. Tanczos, 1995 et Monigl, 2000.
6. La section 4.2 analyse les aspects institutionnels de l'aménagement du territoire et la section 5.2 se penche sur les politiques d'occupation des sols.
7. OCDE, 2000b.
8. Monigl *et al.*, 2000.
9. Se reporter à la section 5.4 pour une description de cette politique.



## **Cadre institutionnel pour des déplacements urbains durables**

### **4.1. Organisation administrative générale en Hongrie**

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, l'organisation administrative générale de la Hongrie a connu de profonds changements. Le traité de paix de Trianon de 1920, signé après la Première Guerre mondiale, a beaucoup réduit le territoire du pays, ainsi que sa population, et a dessiné ses frontières actuelles. Le régime communiste au pouvoir depuis 1948 a été aboli par un amendement constitutionnel 50 ans plus tard, en octobre 1989, avec la création de la République de Hongrie et l'instauration d'un régime de démocratie parlementaire. Les élections multipartites qui se sont tenues en mars 1990 ont ouvert la voie à la transition économique des années 90.

A l'heure actuelle, il existe à la base deux niveaux d'administration en Hongrie : l'administration centrale et les administrations autonomes locales ou communales. A l'échelon central, la Hongrie est gouvernée par le président de la République et un Premier ministre à la tête du gouvernement qui répond devant le parlement unicaméral constitué de 386 membres.

Au niveau communal, les administrations autonomes locales ont été créées en 1990 aux termes de la loi sur les collectivités locales, qui a conféré davantage d'indépendance et d'autonomie aux villes et agglomérations après l'abolition des conseils locaux, organes de l'autorité publique sous le régime communiste, en vertu de modifications de la Constitution.

La loi de 1990 a notamment attribué aux administrations locales la responsabilité de la protection de l'environnement naturel et bâti, de la politique du logement, de l'entretien de la voirie locale ainsi que des espaces publics et des transports en commun, et accordé à ces entités communales les droits de disposer de revenus indépendants et de percevoir des impôts supplémentaires. Dans la pratique, toutefois, leur autonomie est quelque peu limitée en raison de leurs réticences à prélever des impôts locaux (à l'exception de la taxe professionnelle) et nombre d'entre elles restent tributaires du budget de l'État. En fait, un tiers de

leurs recettes provient des impôts locaux et du revenu du capital et deux tiers proviennent du budget de l'État. Les transferts du budget de l'État aux budgets locaux représentent environ 15 % des dépenses de l'administration centrale<sup>1</sup>.

La capitale Budapest a un statut spécial qui la distingue des autres villes et agglomérations hongroises. Son administration spécifique et relativement complexe – qui est régie par une loi distincte – se compose d'une municipalité « centrale », qui partage les pouvoirs et les responsabilités avec 23 collectivités locales autonomes ou arrondissements. Le conseil municipal de Budapest, qui compte 89 sièges, est constitué de représentants élus au suffrage direct (66 sièges) et des délégués des 23 conseils d'arrondissement. Ces deux groupes jouissent du même statut juridique, et il n'y a pas de hiérarchie entre eux. En pratique, il s'est établi entre eux de ce fait des rapports complexes, parfois difficiles, les intérêts des arrondissements ayant le pas sur ceux de la municipalité. Cela a accru, dans certains cas, les difficultés à surmonter pour élaborer de manière coordonnée les politiques concernant l'agglomération de Budapest – notamment en ce qui concerne l'utilisation des sols et les transports<sup>2</sup>.

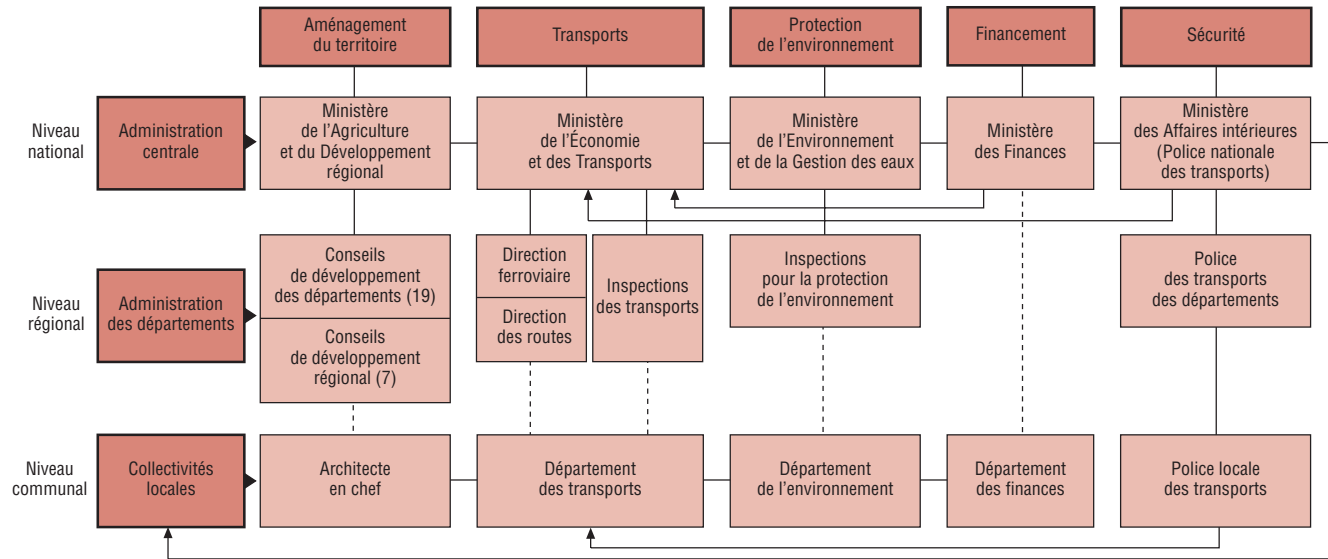
La loi de 1990 sur les collectivités locales a réduit les compétences du niveau d'administration intermédiaire – les 19 départements –, dont le statut est désormais purement formel, avec peu de pouvoir réel et presque pas de budget. Les départements sont administrés par une Assemblée départementale générale dont les membres sont élus au suffrage direct. Les services publics et institutions qui ne peuvent pas être gérés au niveau local sont de leur ressort, mais leurs contraintes budgétaires les empêchent d'assumer un rôle plus déterminant sur le plan administratif. Ce sont les préfets, nommés par le Président sur recommandation du Premier ministre, qui veillent aux intérêts de l'administration centrale au niveau des départements.

Dans la perspective de l'adhésion à l'Union européenne, une loi sur le développement régional et l'aménagement du territoire a été adoptée en 1996 : elle propose la création de régions administratives conçues pour aligner la structure administrative de la Hongrie sur celle de la politique régionale de l'UE et, plus précisément, pour la rendre compatible avec la Charte européenne de l'aménagement du territoire. A ce jour, sept entités régionales ont été créées. Il s'agit essentiellement de Conseils de développement régional (CDR) qui assurent la coordination du développement entre tous les départements (se reporter à la section 4.2.2 ci-après).

#### **4.2. Cadre institutionnel pour l'aménagement du territoire, la planification des transports et la planification environnementale**

Les principales compétences institutionnelles en matière d'aménagement du territoire, de transports et d'environnement sont présentées à la figure 3.

Figure 3. **Cadre institutionnel pour l'aménagement du territoire, la planification des transports et la planification environnementale en Hongrie**



Source : Dr. János Monigl.

#### 4.2.1. Administration centrale

##### *Aménagement du territoire*

Les compétences en matière de politique de développement régional, dont relève notamment l'aménagement du territoire, ont été transférées en 1998 de l'ancien ministère de l'Environnement et de la politique régionale (depuis 2002, ministère de l'Environnement et de la Gestion des eaux) au ministère de l'Agriculture, devenu depuis lors le ministère de l'Agriculture et du Développement régional. En 2002 les secteurs utilisation du territoire et planification spatiale de ce ministère ont été séparés et un nouveau bureau de développement national et régional a été créé sous l'égide du bureau du Premier ministre.

Ce nouveau bureau prépare un schéma directeur national d'aménagement du territoire<sup>3</sup> fondé sur les principes directeurs énoncés dans la loi de 1996 sur le développement régional et l'aménagement du territoire, qui a défini des objectifs de développement territorial en harmonie avec les objectifs socio-économiques. Les plans généraux de développement des infrastructures de transport sont explicités dans ce document.

##### *Transports*

Le ministère de l'Économie et des Transports (avant 2002, ministère des Transports, des Communications et de la Gestion des eaux) est chargé de l'ensemble de la définition et de la mise en œuvre de la politique des transports. En pratique, le ministère des Finances et le ministère des Affaires intérieures ont également des compétences qui influencent considérablement l'élaboration et la mise en œuvre des politiques au niveau local.

Les attributions du ministère des Transports sont notamment les suivantes :

- Assurer la construction et l'entretien des routes nationales qui traversent les villes et les villages.
- Prendre en charge toutes les questions relatives aux infrastructures nationales de transport.
- Mettre à disposition des transports publics interurbains, comme le prévoient les trois lois sur les chemins de fer, le transport routier et les concessions. Les services d'autobus et autocars interurbains (ainsi que les services d'autobus urbains dans certaines villes) sont assurés par l'entremise des entreprises d'État Volán.
- Gérer l'infrastructure ferroviaire et son exploitation par l'entremise de la société nationale des chemins de fer hongrois MÁV, qui est une entreprise d'État. La séparation infrastructure-exploitation est maintenant officiellement achevée.

Le ministère des Finances joue un rôle important dans la politique des transports – particulièrement en ce qui concerne les transports publics urbains. L'administration centrale, par le biais du ministère des Finances, rembourse aux opérateurs de transports publics les réductions de tarifs à caractère social dont bénéficient certaines catégories de la population, par exemple les étudiants et les retraités. En raison de ce subventionnement des tarifs, le ministère dispose d'un droit de regard sur tous les tarifs des transports publics au niveau local, ainsi que des transports interurbains ferroviaire et routier<sup>4</sup>.

Le ministère des Affaires intérieures est chargé de veiller à l'application du cadre réglementaire qui régit le fonctionnement des communes et leurs attributions. Il supervise également les services de police de la circulation, qui ont pour missions d'assurer le respect des réglementations de circulation routière, de tenir un registre des accidents et d'informer le public sur la sécurité routière.

L'Inspection nationale des transports, qui a des bureaux dans chacun des départements, effectue les inspections des véhicules destinées à vérifier la conformité aux normes de sécurité et d'environnement.

#### *Environnement*

Le ministère de l'Environnement et de la Gestion des eaux supervise la planification stratégique à court, à moyen et à long terme dans le domaine de l'environnement. Il définit les objectifs de la politique en la matière et coordonne les activités nationales et internationales de protection de l'environnement. Deux agences de l'environnement relevant de l'administration centrale – l'Institut de gestion de l'environnement et l'Inspection nationale pour la protection de l'environnement – secondent le ministère pour les questions relatives à la conservation de la nature et de l'environnement.

La Commission nationale du développement durable, créée en 1993, agit en qualité d'organe consultatif auprès du gouvernement et sert de cadre pour débattre sur la prise en compte des problèmes d'environnement dans les politiques économiques et sectorielles. Des délégués des différents ministères ainsi que des représentants des ONG, des milieux scientifiques, du monde des affaires et de la presse participent à cette commission<sup>5</sup>.

#### **4.2.2. Niveau régional**

##### *Aménagement du territoire*

En application de la loi de 1996 sur le développement régional et l'aménagement du territoire, les départements sont chargés de préparer des plans de développement territorial et de coopérer avec les administrations communales

autonomes à compétences départementales<sup>6</sup> en vue de coordonner les plans d'urbanisme des villes et de leurs environs.

L'aménagement du territoire au niveau départemental est géré par le Conseil de Développement du Département (CDD), qui est mis en place et financé par l'administration centrale et se compose de représentants de la chambre de commerce du département, du conseil du travail du département et des associations communales locales. Le CDD élabore et approuve un plan de développement régional à long terme et un programme pour le département, soumis à l'approbation de l'Assemblée départementale générale, qui ont force exécutoire pour les administrations communales autonomes.

La loi de 1996 stipule que les CDD ont la possibilité de créer des Conseils de Développement Régional (CDR) pour intégrer le développement de plusieurs départements. Les CDR se composent de délégués des Conseils de développement des départements et de l'administration centrale ainsi que d'autres acteurs concernés. Ils ont pour mission de préparer un Plan national de développement régional pour regrouper les plans de développement régional de différents départements, de lancer des appels à propositions pour l'attribution des ressources de l'État allouées au développement régional et d'assurer leur affectation. Un architecte en chef au niveau régional, nommé par l'administration centrale, est chargé de superviser la préparation et la mise en œuvre des plans d'occupation des sols aux niveaux départemental et local ; il formule également des observations sur le plan national de développement régional. Cependant, ces plans régionaux d'aménagement de l'espace ne sont pas des documents juridiquement contraignants. En outre, la loi de 1996 ne précise pas la nature des relations entre les CDR et les administrations autonomes communales et départementales ; par conséquent, ce niveau se caractérise par une certaine ambiguïté<sup>7</sup>.

### *Transports*

Les compétences régionales en matière de planification des transports sont les suivantes :

- Les directions régionales des routes et des chemins de fer (placées sous le contrôle de l'État) sont responsables de l'exploitation et de l'entretien des infrastructures ainsi que de la gestion de la circulation.
- Les inspections régionales des transports sont compétentes pour approuver les plans d'infrastructure, ainsi que pour réaliser les inspections des nouveaux types de véhicules et les contrôles techniques périodiques des véhicules.
- L'exploitation et l'entretien des routes sont gérés par les directions des départements, à l'exception des autoroutes. Trois autoroutes à péage sont supervisées par une entreprise exploitante nationale (la M1 en direction de l'Autriche, la M3 en direction du nord-est de la Hongrie/Ukraine et la M7 en

direction du sud-ouest de la Hongrie et de la frontière croate/slovène). La quatrième autoroute à péage (la M5 en direction du sud-est de la Hongrie/Belgrade) est exploitée sous concession privée.

- La police de la circulation relève de l'administration centrale, mais elle est supervisée par le département.

### *Environnement*

Douze Inspections régionales de protection de l'environnement ont été créées en 1990 : elles ont compétence, en particulier, sur la pollution atmosphérique provenant de sources fixes, la qualité de l'eau, le bruit et les vibrations, ainsi que les déchets. Elles veillent au respect des normes et réglementations d'environnement, tiennent à jour un système d'information régional sur l'environnement en coordination avec d'autres organismes, et approuvent les études d'impact sur l'environnement réalisées pour des investissements d'aménagement de l'espace et d'infrastructure.

### **4.2.3. Niveau communal**

#### *Aménagement de l'espace*

L'aménagement de l'espace au niveau communal n'est pas couvert par la loi de 1996 sur le développement régional et l'aménagement du territoire. Les principales réglementations concernant la planification à l'échelon local sont inscrites dans la loi de 1997 sur la conception et la protection du milieu bâti<sup>8</sup>. A l'aide des principes directeurs qui y sont énoncés, les communes préparent et approuvent les plans d'aménagement pour leur juridiction, lesquels définissent les paramètres juridiques d'aménagement et d'occupation des sols. Ces plans sont mis en œuvre dans la plupart des collectivités locales sous la supervision d'un architecte en chef.

A Budapest, les 23 arrondissements jouissent d'une autonomie décisionnelle considérable – notamment dans le domaine de l'aménagement de l'espace et de l'occupation des sols. Les décisions relatives aux priorités de développement et aux règlements de zonage relèvent des arrondissements, chacun ayant un architecte en chef responsable de l'application des plans et des mesures prévus pour l'arrondissement. Les relations entre la municipalité de Budapest et ses arrondissements sont encore ambiguës pour ce qui a trait à l'aménagement de l'espace et à l'occupation des sols.

#### *Transports*

La construction et l'entretien de toutes les routes autres que les routes nationales relèvent des communes, sauf à Budapest, où les autorités municipales sont également responsables des routes nationales à l'intérieur de la ville et de la voirie

empruntée par les transports publics, alors que les arrondissements y gèrent le reste de la voirie locale.

Les investissements routiers sont financés sur le budget de l'État ou de la collectivité locale, selon le type de route concernée, une procédure d'adjudication étant organisée dans les deux cas pour choisir l'entreprise qui réalise les travaux. Des capitaux privés ont été apportés dans plusieurs cas – surtout dans les projets autoroutiers récents, par exemple l'autoroute M1 en direction de Vienne et la M5 en direction de Belgrade.

Les infrastructures et prestations de transports publics relèvent des communes dans les zones urbaines, comme le précise la loi de 1990 sur les collectivités locales<sup>9</sup>. Si la loi prescrit que l'éducation et la santé relèvent de la compétence des communes, celles-ci ne sont pas tenues en revanche d'offrir des services de transports publics, c'est pourquoi les dépenses à ce titre ont parfois été faiblement prioritaires dans l'affectation des ressources de la commune. Aux termes de la loi, les autorités locales s'occupent des questions touchant aux réseaux de transport et à leur exploitation, à la fixation des tarifs et au choix des opérateurs.

La politique de gestion de la circulation et de stationnement est également définie et mise en œuvre par les autorités communales. Les communes créent des sociétés à responsabilité limitée pour l'entretien des installations de stationnement et la perception des redevances, ou lancent des appels d'offres pour la prestation de ces services, comme dans le centre de Budapest. Il devient plus fréquent que les aménagements de stationnement soient construits et exploités par des entreprises privées qui reversent un certain pourcentage des recettes aux collectivités locales.

### *Environnement*

Depuis 1990, les communes se sont vu conférer de nombreuses responsabilités dans le domaine de l'environnement, entre autres : l'exploitation et l'entretien des réseaux de distribution d'eau potable et d'égouts, la collecte et le traitement des ordures ménagères, la définition et le contrôle des sites naturels protégés dans les collectivités locales, ainsi que l'instauration et le contrôle de l'application des réglementations concernant le bruit, les vibrations et la qualité de l'air au niveau local.



## Notes

1. Sykora, Ludek, 1999 ; Monigl *et al.*, 2000 ; et OCDE, 2000b.
2. *Ibid.*
3. Se reporter à la section 5.2 pour une description plus détaillée de ce schéma directeur.
4. Se reporter à la section 5.1.4 pour un examen de l'organisation et du financement des transports publics urbains.
5. OCDE, 2000b.
6. Les communes se divisent en deux catégories : les villes et les villes « à compétences départementales », qui ont une population de plus de 50 000 habitants. L'administration locale d'une ville à compétences départementales remplit les fonctions normalement dévolues aux départements, en plus des tâches communales.
7. Sykora, Ludek, 1999.
8. Se reporter à la section 5.2 pour une description de cette loi.
9. Se reporter à la section 5.1 pour de plus amples renseignements concernant l'organisation et le financement des transports publics urbains.

## Cadre d'action pour des déplacements urbains durables

### 5.1. Politique des transports urbains

#### 5.1.1. Les transports urbains dans la politique nationale des transports de 1996

La politique des transports de 1996 comprend un bref chapitre sur les transports urbains qui présente des mesures à prendre en priorité à l'intérieur et à la périphérie des villes. Le premier impératif mentionné est de mettre un terme au déclin des transports publics, notamment en renouvelant le parc de véhicules et en modernisant les réseaux. La politique de 1996 met également en relief la nécessité de rationaliser les barèmes de tarifs et de redevances, en délivrant dans les gares ferroviaires et routières des tickets de stationnement combinés à des titres de transport valables sur le réseau de transports publics.

Cette politique préconise également des mesures de modération de la circulation, d'une manière générale, mais surtout dans les zones qui revêtent une importance historique ou architecturale. Elle fait ressortir en outre la nécessité de réglementer le stationnement dans les quartiers centraux et de créer des parcs relais en banlieue et dans les zones périphériques.

Par ailleurs, elle souligne l'importance des aménagements facilitant la circulation des piétons et des cyclistes, ainsi que les conditions de déplacement des personnes à mobilité réduite.

Elle attire également l'attention sur l'intérêt particulier de ces priorités d'action à Budapest, précisément en ce qui concerne la rénovation et la construction de ponts, la réglementation du stationnement, l'aménagement du boulevard périphérique extérieur et la création de correspondances entre les chemins de fer (MÁV) et le métro. Elle prévoit aussi l'amélioration de l'accès à l'aéroport de Ferihegy en augmentant la capacité du réseau routier et, à plus long terme, en assurant sa desserte ferroviaire. La politique évoque également la nécessité de réexaminer les rôles et les responsabilités des autorités nationales et locales eu égard à la mise à disposition de transports publics.

Le chapitre sur les déplacements urbains fait partie de cette liste de priorités, mais ne détaille pas les compétences, les ressources ou le calendrier correspondant à ces objectifs.

### **5.1.2. Perspectives des transports urbains dans la prochaine politique sur dix ans**

La nouvelle politique sur dix ans concernant le secteur des transports en Hongrie n'était pas encore rendue publique au moment de la rédaction du présent rapport, mais des informations préliminaires sur la section qui traite des transports et des déplacements urbains montrent que les pouvoirs publics ont bien pris en considération l'importance que revêt l'intégration des politiques et des procédures d'aménagement du territoire avec la planification et les politiques des transports et d'occupation des sols. La nécessité d'appréhender les problèmes de transport de la ville en les replaçant dans le contexte global de la région urbaine est également évoquée comme étant l'un des objectifs généraux en matière de transports urbains.

D'autres objectifs plus précis figurant dans l'avant-projet de cette politique sont notamment les suivants :

- Répondre à des niveaux de la demande de transport susceptibles de durer en prenant en compte les divers modes et les besoins des différentes régions.
- Internaliser les coûts externes des transports.
- Trouver un équilibre entre les modes de déplacement individuels et collectifs.
- Étayer un développement régional équilibré en améliorant l'accessibilité de certaines régions.
- Favoriser l'intégration des réseaux et des services nationaux, régionaux et locaux, et multiplier les correspondances intermodales.
- Améliorer la sécurité et les performances environnementales des transports.
- Améliorer les niveaux de qualité et de service (notamment infrastructure matérielle, parc de véhicules, fiabilité et vitesse des services).
- Assurer une régulation équitable du marché des services réguliers et non réguliers, favoriser la concurrence et accroître la transparence de l'usage des deniers publics.
- Appliquer des systèmes de tarification justes – particulièrement en ce qui concerne les tarifs, en tenant compte des résultats et des coûts réels.

Des informations plus précises sur les aspects pratiques de ces objectifs et les moyens d'action des pouvoirs publics pour les atteindre n'étaient pas disponibles lors de l'établissement du présent rapport.

### 5.1.3. Plans locaux de circulation et de transport

Budapest et d'autres grandes villes ont leur propre plan de transport local, qui fait généralement partie du schéma (directeur) d'urbanisme préparé tous les sept à dix ans. Budapest, par exemple, a élaboré une stratégie de transport couvrant la période 2000-2007, qui reprend les principaux objectifs du plan précédent de développement des transports (1993-1999), notamment :

- Réduire la demande de transport en améliorant l'aménagement du territoire.
- Améliorer la gestion de la circulation.
- Atténuer les incidences sur l'environnement des activités de transport.
- Réduire le plus possible les coûts et améliorer l'efficacité du système de transport.

Szeged, et même la ville de Vác qui est beaucoup plus petite, avaient également des stratégies de développement des transports déjà en place ou en cours d'achèvement au moment où cet examen a été effectué. Szeged travaillait à partir d'un plan d'urbanisme préparé en 1993 et Vác élaborait le sien. Les priorités de Szeged sont en harmonie avec les objectifs du développement durable, l'accent étant mis sur l'amélioration des transports publics ainsi que des aménagements piétonniers et cyclables ; l'amélioration de la logistique du transport de marchandises en ville et la réduction des déplacements en voiture particulière. Vác prévoyait, dans son plan de développement des transports, d'accorder à la marche à pied et à l'usage du vélo la priorité sur les transports publics.

A Budapest, Vác et Szeged, les priorités de la politique des transports énoncées dans les plans d'urbanisme mettent en évidence l'adhésion aux principes fondamentaux du développement durable des transports urbains et semblent, en général, judicieusement conçues quant au contenu et à l'optique retenue. Néanmoins, leur mise en œuvre a posé des problèmes. Bien que nullement propres à l'expérience hongroise exclusivement, ces difficultés tiennent apparemment au cadre décisionnel applicable aux déplacements urbains en Hongrie, qui impose les modalités d'organisation et de financement des activités de transport.

### 5.1.4. Organisation et financement des transports publics urbains<sup>1</sup>

Aucun dispositif juridique spécifique ne régit la prestation de services de transports publics urbains. Cependant, deux lois clés encadrent l'organisation des compétences en matière de prestation et d'exploitation des services publics : la loi de 1990 sur les collectivités locales et la loi sur les concessions (licences).

### *Responsabilités aux niveaux central et local*

Comme il est mentionné au chapitre 4, la loi sur les collectivités locales définit les responsabilités des communes eu égard à la mise à disposition de services de transports publics, à savoir :

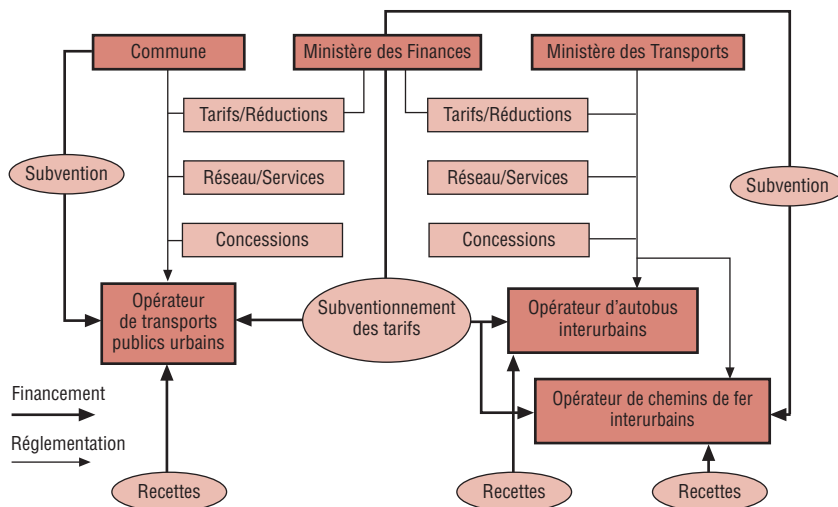
- Définir la configuration du réseau et la prestation des services.
- Fixer les tarifs et les réductions de tarifs (sous réserve de l'approbation du ministère des Finances).
- Délivrer les licences d'exploitation.
- Couvrir les pertes financières.

Certes, d'un point de vue technique, les communes sont responsables de ces aspects essentiels des transports publics dans les zones urbaines comme le stipule la loi sur les collectivités locales, mais, en pratique, plusieurs facteurs influent sur les possibilités réelles qu'ont les autorités communales d'exercer leurs fonctions. Parmi ces facteurs, la capacité de faire face à leurs obligations financières liées aux services de transports publics tient un rôle déterminant, notamment pour couvrir au moyen d'une subvention la différence entre les coûts d'exploitation et les recettes de tarification des sociétés de transports publics et de chemins de fer urbains<sup>2</sup>, ainsi que pour mettre à disposition gratuitement l'infrastructure (le réseau de voirie, par exemple).

L'incapacité d'une commune à remplir ces obligations financières restreint, en toute logique, ses possibilités de concevoir et de mettre en œuvre des politiques concernant le réseau de transports publics. C'est notamment le cas dans certaines villes secondaires et tertiaires dotées de services de transports publics locaux comme Szeged. En raison de leurs possibilités limitées de collecter des recettes suffisantes pour assurer les services publics de base au niveau local (dont les transports publics font partie) – ces services étant élargis depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1990 –, ces communes se sont parfois heurtées à de graves contraintes dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques visant à entretenir et améliorer les transports publics<sup>3</sup>.

En vertu de la loi sur les collectivités locales, l'administration centrale n'a plus pour compétence, dans le domaine des transports publics urbains, que celle d'approuver les réductions ou le subventionnement des tarifs<sup>4</sup>. Dans la législation hongroise (the Fare Subsidy Act), toutes les entreprises de transports publics reçoivent une compensation de l'État, accordée par le ministère des Finances, pour les réductions de tarifs obligatoires. Bien que la loi sur les collectivités locales attribue aux communes, comme il est indiqué plus haut, la responsabilité de fixer les tarifs et les réductions tarifaires, dans les faits, la commune et le ministère des Finances doivent parvenir à un accord sur les taux de réduction, ce qui peut avoir des effets sensibles sur l'aptitude des entreprises de transports publics, et des communes qui

Figure 4. **Compétences de l'administration centrale et des collectivités locales dans le domaine des transports publics urbains**



Source : Monigl, 2000.

souvent les possèdent, à prévoir et à gérer leurs budgets de fonctionnement et leurs résultats financiers<sup>5</sup>.

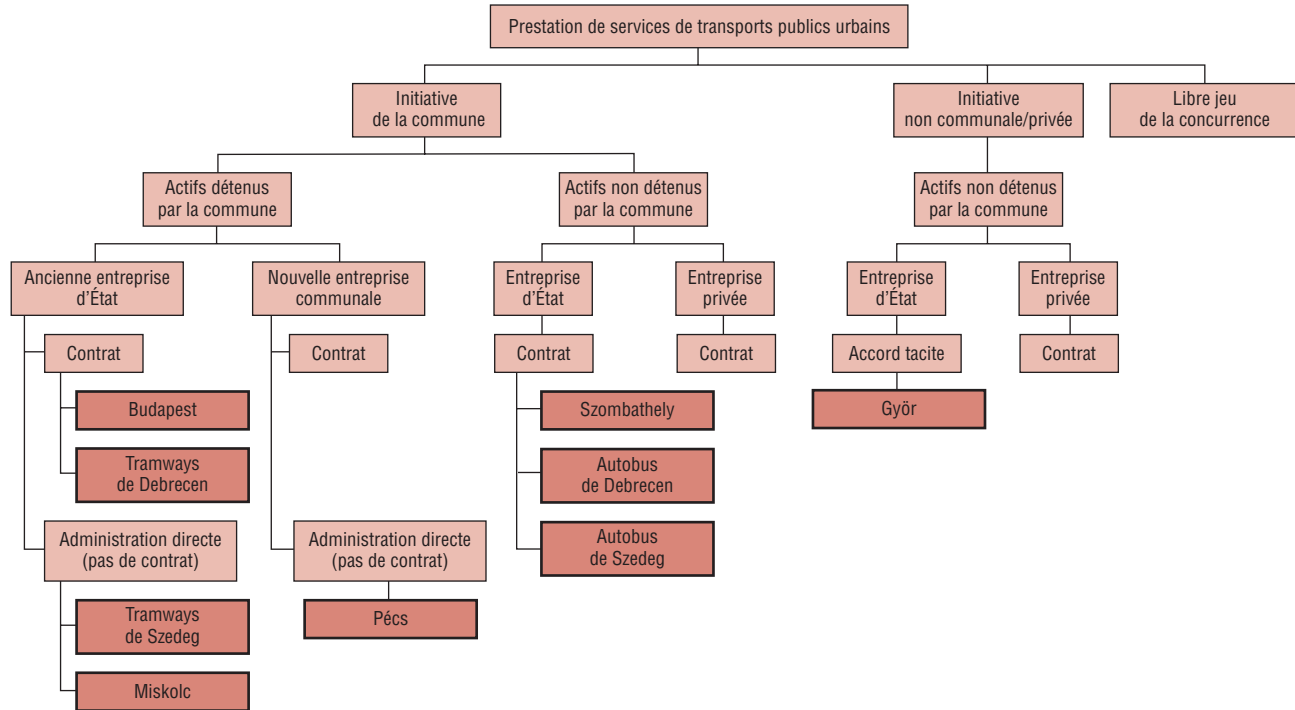
#### *Propriété et contrôle des transports publics urbains*

Le deuxième texte législatif qui revêt une importance fondamentale pour les transports publics urbains est la loi sur les concessions, qui stipule que tous les transports réguliers de voyageurs par rail et par route entrent dans la catégorie des services nécessitant une licence d'exploitation.

Selon cette loi, les communes peuvent avoir la propriété exclusive ou majoritaire des services de transports publics ou bien déléguer à une autre partie les droits de concession pour la prestation de ces services par accord contractuel à la suite d'un appel d'offres. La loi sur les concessions confère des droits spéciaux aux opérateurs en place sans limiter dans le temps la licence dont ils sont déjà titulaires sur leur territoire de desserte, et leur accorde la priorité pour obtenir des droits de concession couvrant de nouveaux services. Ces dispositions entraînent quelque peu l'évolution possible vers un marché plus déréglementé de l'offre de transports publics en Hongrie.

Dans ce cadre réglementé, la propriété des services de transports publics urbains s'organise selon deux scénarios possibles en Hongrie : l'un où ces services

Figure 5. Propriété et contrôle des services de transports publics



Source : Monigl et al., 2000.

sont mis en place à l'initiative des pouvoirs publics (commune) et l'autre où ils le sont à l'initiative du secteur privé et soumis à réglementation. Il n'y a, à ce jour, aucun exemple en Hongrie de libre jeu de la concurrence dans la prestation de services de transports publics.

Dans le cas de figure d'une initiative communale avec des actifs détenus par le secteur public, la commune est le seul propriétaire de l'entreprise ou de l'opérateur de transports publics, chaque entité étant liée par des obligations et des responsabilités – stipulées ou non par contrat. Les autorités communales peuvent exercer un contrôle légal sur les services de transports publics tant au niveau stratégique qu'opérationnel, ce qui laisse à l'opérateur une certaine latitude pour la prise de décision tactique. Dans la pratique, néanmoins, la plupart des décisions opérationnelles sont fondées sur des propositions de l'opérateur.

D'une part, la commune – en tant que propriétaire – est responsable de la situation financière de l'entreprise mais d'autre part, la commune – en tant qu'autorité compétente – verse plus ou moins une subvention pour couvrir son déficit, le cas échéant. Bien que le montant de cette subvention doive faire l'objet d'une négociation budgétaire tous les ans, les autorités sont tenues, en pratique, de couvrir la totalité des coûts que les recettes de tarification, entre autres, ne suffisent pas à financer. En fonction du type de contrat de service, la commune peut faire pression sur l'opérateur au moyen d'incitations financières pour qu'il réduise ses coûts.

Les entreprises locales de transports publics, autres que celles dont les communes sont propriétaires, reçoivent une subvention communale qui dépend du consentement de l'assemblée communale à subventionner les transports publics dans l'agglomération. Dans la plupart des grandes villes, les transports publics sont détenus par la commune et les coûts des entreprises qui assurent ces services sont couverts à hauteur de 80 ou 90 %, en moyenne.

Lorsque la commune prend l'initiative de mettre à disposition des services de transports publics sans être propriétaire des actifs de l'opérateur (conformément à la loi sur les concessions), un contrat entre elle et le prestataire de services est obligatoire, l'opérateur pouvant être public ou privé.

Pour l'heure, il n'y a aucun exemple représentatif d'entreprise privée assurant des transports publics urbains.

Lorsque les services de transports publics ne sont pas mis en œuvre à l'initiative d'une commune, les actifs de l'opérateur appartiennent à l'État ou à un consortium privé. En général, la prestation de services ne repose que sur un accord tacite entre la commune et l'opérateur appartenant à l'État (comme dans le cas de Győr). On trouve cependant quelques exemples de moindre importance de petites entreprises privées qui ont conclu des contrats pour desservir des zones particulières ou exploiter certaines lignes.



Encadré 1. **Le cas de la société des transports publics de Budapest (BKV)<sup>1</sup>**

BKV est une entreprise appartenant en totalité à la municipalité qui exploite plus de 250 lignes de tramways, autobus, trolleybus et métro à l'intérieur de Budapest ainsi que certaines lignes d'autobus et de trains de banlieue.

Par suite de l'adoption de la loi de 1990 sur les collectivités locales, la municipalité de Budapest est devenue propriétaire de l'infrastructure et des services locaux. La contribution de l'administration centrale pour financer les transports publics ayant de ce fait diminué, Budapest et nombre d'autres communes se sont trouvées dans l'incapacité de continuer à verser le même niveau de subventions de fonctionnement et d'équipement pour financer les services de transports publics (et d'autres services municipaux). En conséquence, le remplacement et l'entretien des véhicules ont été insuffisants, d'où des inefficacités du système de transport, des coûts plus élevés et une qualité du service qui laissait à désirer.

A l'époque, les nouvelles orientations de la politique privilégiaient les hausses des tarifs pour couvrir les coûts de la prestation des services et mieux récupérer les coûts dans l'ensemble du réseau. A peu près simultanément, au fur et à mesure que les tarifs de BKV augmentaient, l'économie s'est trouvée en perte de vitesse, les revenus réels ont baissé et le chômage s'est accru, ce qui a rendu la situation encore plus difficile pour BKV. En outre, l'expansion économique de certaines branches dynamiques du secteur privé, couplée à l'arrivée sur le marché de voitures d'occasion de l'étranger, a fait croître le taux de motorisation et l'usage de la voiture, ce qui a aggravé la congestion. La demande de transport collectif a diminué alors même que les coûts du système augmentaient et devaient être supportés par une clientèle plus réduite.

Depuis lors, BKV a fait l'objet d'une restructuration et d'une rationalisation considérables, qui ont aidé à ralentir ou inverser les tendances observées. Le Projet de transports urbains de Budapest, lancé sous l'égide de la Banque mondiale en 1995 et terminé en 2001, visait à soutenir les réformes entreprises par la municipalité et BKV. Les principaux objectifs de ce projet étaient de moderniser BKV et de lui donner une orientation plus commerciale ; d'établir des relations contractuelles officielles entre BKV et la municipalité de Budapest ; de réduire les subventions allouées à BKV ; de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'air à Budapest et de mettre en place une politique de réglementation du stationnement. Le projet visait aussi à améliorer progressivement le recouvrement des coûts – 50 % en 2000 –, en relevant les tarifs pour y parvenir et en luttant contre la fraude ; à introduire la sous-traitance dans les services de transport ; à mettre en œuvre la gestion du stationnement et le stationnement payant ; à séparer les activités périphériques des activités de base ; et à créer une Association des transports de Budapest pour gérer conjointement la tarification et les services de BKV, MÁV et Volánbusz. En outre, le projet prévoyait des investissements, notamment pour remplacer le parc d'autobus (avec un financement partiel au moyen de crédits du budget national mis en adjudication au titre de la protection de

### Encadré 1. **Le cas de la société des transports publics de Budapest (BKV)<sup>1</sup> (suite)**

l'environnement) et renouveler les voies du réseau de tramways ; une assistance technique et un volet formation, comprenant des séminaires, des conférences et des voyages d'étude pour améliorer les méthodes de travail de BKV ainsi que les connaissances et les compétences de son personnel, de même que pour préparer des projets d'investissement, entre autres.

Pendant le déroulement du projet, on a procédé à la cession de certaines activités de transport de BKV, par exemple le funiculaire, le télésiège, les bateaux et la navigation de tourisme, de même que des activités périphériques comme l'imprimerie et les télécommunications. Les effectifs ont été ramenés de 21 000 personnes en 1995 à 13 000 en 2001 – soit une réduction de 38 %. Les activités de promotion commerciale et d'information du public ont été renforcées, et des améliorations ont été apportées aux services par l'acquisition de nouveaux véhicules et la remise à niveau des voies et de la voirie. De surcroît, plusieurs expériences pilotes pour tester le terrain en vue de recourir à la sous-traitance ont abouti à la signature d'un contrat avec un opérateur privé en mai 2001 concernant l'exploitation de lignes d'autobus dans le sud de Buda, malgré les réticences de BKV qui redoute une hausse des coûts, et en dépit des contraintes imposées par la loi sur les concessions.

Des réductions de services, une augmentation de la productivité et les hausses de tarifs ont permis de récupérer partiellement les coûts. Les tarifs ont été relevés à sept reprises entre 1995 et 2000 – d'où une hausse globale en termes réels d'environ 20 % pour le titre d'abonnement mensuel et de 13 % pour le tarif moyen<sup>2</sup>. Cependant, l'augmentation des recettes pendant cette période n'a été que de 10 % en termes réels, en raison du recul du trafic. Les compétences pour décider les hausses de tarifs étant partagées entre la municipalité de Budapest et le ministère des Finances (BKV a le droit de proposer des hausses de tarifs, mais les décisions sont prises par l'assemblée municipale), la municipalité a approuvé les propositions faites dans ce sens par BKV – qui tenaient compte de l'inflation et des estimations concernant les élasticités-prix – tous les ans sauf en 1998, année où se sont tenues des élections municipales. Néanmoins, ces dernières années, préoccupé par l'inflation, le ministère des Finances a refusé les augmentations proposées et plafonné la hausse à 6 % (alors que l'inflation était comprise entre 8.5 et 10 %).

Dans l'ensemble, la situation financière de BKV n'est pas très solide à l'heure actuelle. Cela tient en partie au fait que la réduction des subventions n'a pas été compensée par l'augmentation des recettes de tarification et les économies réalisées sur les coûts, d'où diverses difficultés financières qui ont directement entamé la capacité de BKV d'assurer l'entretien du parc et du réseau. En 2002, les pertes ont atteint près de 12.5 milliards de HUF et l'État a pris en charge 38 milliards de HUF de la dette de BKV.

Encadré 1. **Le cas de la société des transports publics de Budapest (BKV)<sup>1</sup> (suite)**

Malgré ces difficultés, le parc des transports publics a été doté en 2002 de 27 nouveaux tramways TW 6000 et de 15 nouveaux trolleybus IK 412. En outre, les travaux sur la ligne 4 du métro, interrompus depuis plusieurs années, ont repris à la suite d'un accord sur les responsabilités financières entre l'administration centrale (70 %) et la municipalité (30 %). A long terme, la rationalisation de la prise en charge financière des services locaux, parallèlement à la réforme plus générale des finances de l'administration locale devraient contribuer, entre autres facteurs, à assainir la situation financière de BKV.

1. Les informations concernant cette section sont tirées, pour une bonne part, de la Banque mondiale (2001).
2. Voir tableau 10.

En règle générale, les entreprises de transports publics urbains sont financées au moyen des recettes de tarification et d'autres recettes commerciales, du subventionnement des tarifs par le ministère des Finances et, dans la mesure du possible, de la subvention versée par la commune (pour compenser le déficit d'exploitation). La proportion de ces divers éléments varie d'un opérateur à l'autre, en fonction du régime de propriété, du type de contrat conclu (le cas échéant) et des intentions de la commune.

Ces dernières années, la part des recettes de tarification dans les recettes totales a été portée de 26 % à plus de 40 %. Le subventionnement des tarifs a augmenté dans la même proportion, étant donné que le montant concerné est directement lié au niveau du tarif.

Tableau 10. **Taux de couverture des coûts de BKV (1994-2000)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Couverture des coûts (%)	35	36	35	43	40	41	48
Objectif	–	37	41	43	45	47	50

Source : Banque mondiale, 2001.

### 5.1.5. Tarification des transports urbains

Les transports urbains sont financés au moyen des subventions décrites plus haut, ainsi que des contributions des usagers/clients du système de transport.

#### *Ressources provenant des propriétaires/utilisateurs de véhicules particuliers*

##### Taxe sur les carburants

Les prix des carburants en Hongrie sont parmi les plus élevés de la zone OCDE, surtout par rapport au revenu par habitant. Les variations des prix des carburants ont généralement suivi celles des prix du pétrole jusqu'au milieu des années 80, époque à laquelle, en dépit de la baisse des cours internationaux, la hausse a dépassé de 22 % l'inflation jusqu'en 1995, c'est-à-dire pendant les premières années de la période de transition. En 1995, les prix des carburants en Hongrie correspondaient au double des niveaux pratiqués aux États-Unis, à 86 % des prix en Allemagne, à 61 % des prix en France et à 116 % des prix en Roumanie.

Les droits d'accise différenciés perçus sur l'essence au plomb et sans plomb représentent environ 80 % du prix du carburant. Jusqu'en 1997, une partie des recettes fiscales a alimenté un « Fonds routier » (quelque 6.1 milliards de HUF en 1996), qui les a affectés au financement des coûts de construction d'infrastructures et d'entretien des routes et des pistes cyclables. En 1998, le Fonds routier a été supprimé et une nouvelle taxe, appelée 'taxe budgétaire', a été adoptée pour remplacer le fonds routier et la taxe à la consommation antérieurement en vigueur, dont le taux se situait entre 10 % et 32 % et qui était prélevée à l'achat d'une voiture. Le régime plus récent est moins transparent en ce qui concerne l'affectation des recettes fiscales à l'infrastructure routière<sup>6</sup>.

##### Taxe sur les véhicules

Tous les propriétaires de voitures doivent acquitter une taxe fondée sur le poids du véhicule auprès de l'administration locale. Les conditions sont donc fixées par les communes et varient d'une localité à l'autre. En général, cette taxe est modulée en fonction de la taille du véhicule, par 100 kg de poids par essieu. Elle est réduite de 50 % si la voiture est équipée d'un pot catalytique, et de 75 % si le pot catalytique y est ajouté après coup.

Cependant, on a constaté que la taxe annuelle sur les véhicules n'était pas dûment acquittée, en particulier dans les grandes zones urbaines, la fraude fiscale atteignant de 10 à 30 % selon l'agglomération.

### Redevances de stationnement

Les redevances de stationnement sont devenues une source non négligeable de recettes pour les communes, au fur et à mesure que celles-ci prenaient conscience de l'importance de la gestion du stationnement et de la valeur des emplacements de stationnement en centre-ville.

Ces redevances sont variables et généralement perçues par la commune ou l'arrondissement<sup>7</sup> (à Budapest seulement pour ces derniers). Dans le centre de Budapest, le prix d'une heure de stationnement est à peu près égal au prix d'un litre d'essence. Il est toutefois difficile, dans de nombreuses zones, de faire respecter les réglementations de stationnement et la perception des redevances pose encore des problèmes<sup>8</sup>.

### Péages routiers et redevances d'accès

Des redevances d'accès en zones urbaines sont perçues, pour l'heure, dans le quartier où se trouve le château de Budapest : les résidents de cet arrondissement ou les particuliers munis d'une autorisation temporaire peuvent entrer dans la zone avec leur véhicule et le laisser stationné 24 h dans un parking en acquittant un montant horaire de 450 HUF. Un système similaire existe à Margaret Island et dans le centre de Budapest.

Les péages ont été introduits dans les années 90, uniquement sur les autoroutes sous concession M1 et M5, mais non dans les zones urbaines, ni sur les voies de contournement. Sur ces autoroutes interurbaines, les tarifs de péage rapportés au kilomètre étaient très élevés en regard du pouvoir d'achat local en raison des politiques de tarification appliquées, qui s'expliquent en partie par la faible participation de l'État au financement des coûts de construction. En conséquence, le trafic était insuffisant sur ces autoroutes, les usagers empruntant plutôt les routes nationales parallèles (très encombrées).

En 1999, compte tenu de la remise en question de sa viabilité économique, le premier tronçon autoroutier à financement privé (la M1 entre Győr et la frontière autrichienne) a été nationalisé et des taxes routières plus raisonnables ont été introduites, parallèlement à la concession de la M3, qui appartient à l'État. Depuis 2000, un système de vignette uniforme s'applique sur l'intégralité de la M1 et de la M3. Depuis le début de 2003, ce système de péage s'applique également sur la M7 entre Budapest et le lac Balaton, les travaux de rénovation étant achevés. Des abonnements hebdomadaires (1 900 HUF), mensuels (3 200 HUF) et annuels (29 000 HUF) se vendent maintenant aux stations essences<sup>9</sup>. En juillet 2003, une vignette autocollante valable quatre jours (1 000 HUF) a été adoptée ; elle a eu un succès considérable pendant la période estivale sur la M7 car elle facilite les déplacements des automobilistes le week-end et elle sera peut-être reconduite.

Bien que la circulation ait augmenté sur les autoroutes depuis que la vignette nationalisée est en place, les recettes ont diminué et le problème d'endettement persiste.

Sur l'autoroute M5 exploitée sous concession qui relie Budapest à Szeged, un péage kilométrique est encore en vigueur. De même que pour la M1 avant sa nationalisation, cette autoroute est peu fréquentée parce que le tarif de péage est cher par rapport au pouvoir d'achat local, et le trafic est loin d'y atteindre le volume qui en garantirait la viabilité économique. Il subsiste une congestion grave sur la route nationale parallèle – la 5 –, laquelle absorbe le trafic de poids lourds et de voitures particulières, et ce d'autant plus là où le trafic provenant de la M5 emprunte la route nationale 5, à 60 km au nord de Szeged<sup>10</sup>. A l'heure actuelle, 55 % du trafic routier circulant dans ce corridor empruntent la route nationale parallèle, dont 40 % de poids lourds et de camions.

#### *Ressources provenant des usagers des transports publics*

##### Tarifs des transports publics

Les caractéristiques fondamentales du régime de tarification des transports publics urbains hongrois sont les suivantes :

- La base du barème de tarifs est le prix du ticket qui, en 2002, coûtait 106 HUF à Budapest. Dans les villes capitales de comtés en dehors de Budapest, le prix du ticket était de 77-115 HUF s'il était acheté d'avance et de 96-160 HUF à l'achat à bord du véhicule.
- Il existe une large variété d'abonnements de journaliers à annuels. Le prix d'un titre d'abonnement mensuel est fonction du prix du ticket : celui-ci est d'ordinaire multiplié par 24-30 dans les villes autres que Budapest et par 41 à Budapest. Le prix de l'abonnement mensuel aux transports publics pour un adulte à Budapest était de 4 050 HUF en 2002.
- Pour un étudiant ou un retraité, l'abonnement coûte un tiers du prix total.

Toutes les villes hongroises appliquent un barème de tarification à une seule zone – un seul ticket est valable pour un embarquement (sans correspondance) dans les limites de la commune. Les titres de correspondance existent uniquement à Budapest. Il n'en existe pas encore qui soient valables en dehors de la zone concernée. S'il faut emprunter plusieurs véhicules ou modes pour effectuer un déplacement, le même ticket ou titre d'abonnement est valable dans tous les modes lorsqu'une même société exploite les différents modes (Budapest) ou lorsque les opérateurs appliquent l'intégration des tarifs (Szeged).

En règle générale, les tarifs des transports publics urbains hongrois sont encore relativement bon marché par rapport aux autres pays européens, mais ils

peuvent s'avérer extrêmement onéreux pour certaines catégories de la population, compte tenu du revenu moyen en Hongrie, ce qui encourage la fraude et met un frein à la demande de déplacements.

#### Prise en charge par l'employeur des frais de transport des salariés

La loi hongroise oblige les employeurs à rembourser aux salariés une fraction du coût du titre d'abonnement aux transports publics interurbains : 86 % s'agissant des chemins de fer et 80 % dans le cas des autobus. La même obligation ne s'applique cependant pas aux transports publics urbains.

#### Financement croisé

Les opérateurs de transports publics (surtout les entreprises régionales d'autobus Volán appartenant à l'État) qui exploitent des service interurbains et urbains utilisent souvent les bénéfices tirés de leurs services interurbains pour financer leurs activités en zones urbaines – notamment lorsque les autorités locales n'ont pas passé de contrat de service et ne versent aucune subvention de fonctionnement.

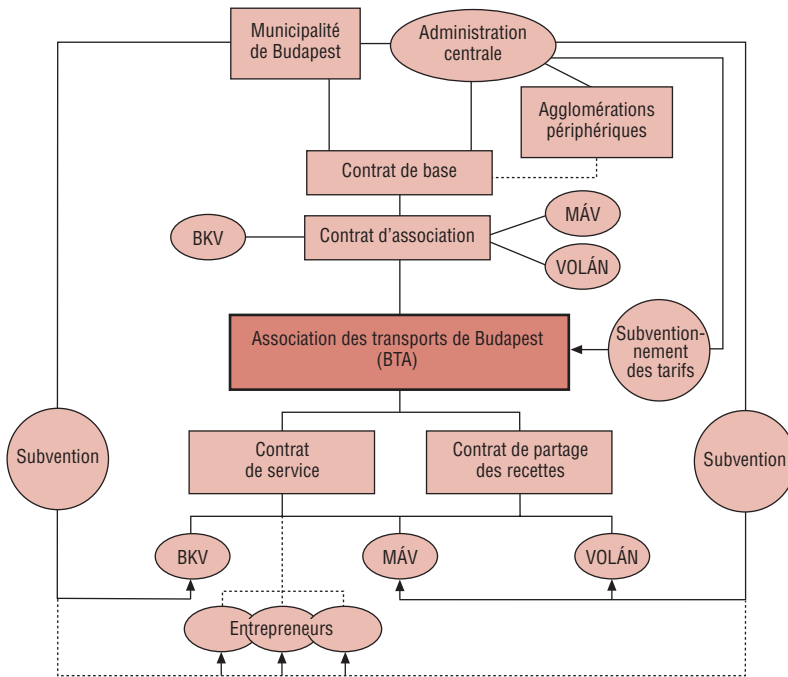
#### **5.1.6. *Intégration des transports publics urbains : l'Association des transports de Budapest***

Dans le cadre du Projet de transports urbains de Budapest de la Banque mondiale décrit dans l'encadré qui précède, il a été proposé de créer une association chargée de coordonner les services de BKV, MÁV et Volánbusz dans la région de Budapest, afin d'utiliser plus efficacement et rationnellement les capacités de transport collectif de chacune de ces entreprises et de faciliter aux usagers le recours à leurs services, dont les réseaux, les tarifs, les concessions et la délivrance de billets sont encore séparés.

Selon la Banque mondiale, toutes les parties concernées, c'est-à-dire la municipalité de Budapest, le ministère des Transports et les opérateurs, se sont accordés à reconnaître qu'une association de cette nature sert les intérêts des voyageurs aussi bien que, sur le plan économique, ceux du système de transports publics de Budapest, parce qu'elle favorise la réduction des coûts et la hausse de fréquentation.

La structure proposée est la suivante :

Figure 6. **Modèle d'organisation proposé pour l'Association des transports de Budapest**



Source : Monigl *et al.*, 2000.

Dans un premier temps, un bureau de l'association a été mis en place pour procéder à la planification et à l'organisation du projet, mais ses travaux se sont interrompus en raison de l'absence de consensus entre les trois opérateurs sur la compensation des pertes de recettes. D'autres difficultés ont surgi du fait que les coûts et les avantages supplémentaires ne seront probablement pas les mêmes pour les différents opérateurs.

Il a ensuite été proposé, en 1999, de lancer un système de tarification intégré introduisant une carte d'abonnement valable pour les trois opérateurs à l'intérieur de Budapest, et un tarif réduit pour les voyageurs qui entreront à Budapest ou la quitteront sur MÁV ou Volánbusz et se déplaceront dans Budapest même en utilisant les services de BKV. Les trois opérateurs ont mené les préparatifs pour fournir les cartes d'abonnement et harmoniser les horaires, mais la mise en œuvre du projet a encore échoué sur la question de savoir qui devrait payer la compensation supplémentaire de 540 millions de HUF par an (Monigl *et al.*, 2000).



### 5.1.7. Politique de stationnement

Budapest et d'autres grandes villes de la Hongrie pâtissent toujours de graves problèmes de stationnement. Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, l'implantation d'activités commerciales pendant la période de transition des années 90 – banques, compagnies d'assurances et autres entreprises – a beaucoup contribué à l'augmentation de la demande de stationnement. Ce facteur, ainsi que le nombre grandissant de voitures sur la voirie urbaine, ont aggravé les conditions de circulation qui étaient déjà difficiles en raison des encombrements. Dans l'ensemble, la capacité de stationnement reste faible, les parkings couverts étant rares et les places de stationnement payant dans les rues en nombre limité. En raison des contrôles insuffisants, les automobilistes se garent à tort et à travers dans les rues, ce qui gêne la circulation des piétons et des voitures et accroît les risques pour la sécurité de tous.

Avant la période de transition, le stationnement le long des rues était gratuit dans les villes. Avec l'usage accru de l'automobile et l'augmentation de la demande d'espace de stationnement, cela ne pouvait plus durer – surtout dans les centres-villes. De nouveaux parkings découverts ont été aménagés dans les quartiers centraux, souvent en utilisant les terrains dégagés par la démolition d'immeubles anciens pour en faire des espaces de stationnement payant ; des parkings à plusieurs niveaux ont été construits également. Mais le nombre de places de stationnement n'a pas augmenté suffisamment pour répondre à la nouvelle demande.

Les autorités locales ont bien pris conscience de l'importance du stationnement en tant qu'instrument de régulation de la demande et la plupart des villes ont instauré le stationnement payant sur les principales voies publiques.

A Budapest, la politique de stationnement relève des compétences de chacun des 23 arrondissements et de la municipalité de la ville. La coordination pour parvenir à une stratégie commune en la matière dans l'agglomération de Budapest n'est pas allée sans mal, étant donné que les autorités des différents arrondissements ont cherché à gérer le stationnement dans l'intérêt de leur circonscription. Plusieurs tentatives ont été faites pour mieux coordonner cette gestion, notamment dans le cadre d'un organisme qui compte sur la participation des arrondissements du centre et de la municipalité de Budapest, entre autres initiatives conjointes de ces arrondissements. En outre, dans le centre, la capacité des parkings à plusieurs niveaux a légèrement augmenté : ils sont généralement construits à l'initiative du secteur privé pour accompagner l'aménagement de nouveaux immeubles de bureaux et à usage commercial. Néanmoins, en raison du manque d'espace de stationnement public, surtout dans les zones situées à la périphérie du centre-ville, et du nombre insuffisant de parcs relais desservis par les transports

publics, la circulation automobile dans le centre ne cesse de devenir de plus en plus dense.

Un projet financé par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en coordination avec la Banque mondiale a facilité la mise en œuvre d'un programme de stationnement, dont les aspects précis ont été définis par la municipalité de Budapest et qui a abouti à la création de 30 000 emplacements de stationnement dans le centre de Pest depuis 1996, sans compter les espaces gérés par les arrondissements eux-mêmes. Ce programme est géré par une entreprise privée et est appelé à s'étendre aux arrondissements de Buda aussi. Les redevances de stationnement sont plus élevées dans les arrondissements du centre et vont en diminuant vers la périphérie. Dans le cadre de ce programme, la municipalité de Budapest a également créé cinq parcs relais gardés et en prévoit deux ou trois autres pour 2002 ou 2003. En outre, quelque 2 000 emplacements de parking souterrain en ville devaient devenir disponibles en 2002<sup>11</sup>.

A Szeged, de graves problèmes de stationnement en ville ont incité les autorités locales à instituer par décret le stationnement payant en 1996, ce qui a conduit à mettre en place cette même année un système de stationnement TELPARK, géré par un département de la Société des transports de Szeged (SZKT). Le centre de la ville a été divisé en trois zones de stationnement où sont perçues des redevances différentes, puis ces dispositions ont été étendues à une zone plus vaste en 1999. En 2000, les recettes de stationnement avaient atteint 60 millions de HUF, qui ont été affectés au développement des transports publics à Szeged. En 2000 et jusqu'au milieu de 2003, la commune a à nouveau assumé la responsabilité du stationnement et les recettes ont été réorientées vers le financement d'une capacité de stationnement accrue. En juillet 2003, SZKT a repris le contrôle du stationnement, mais il n'était pas prévu que les transports publics bénéficieraient, pour l'heure, des recettes correspondantes – déjà engagées pour financer les extensions de capacité en cours.

Le stationnement reste relativement bon marché pour les résidents et plus cher pour les autres usagers à Szeged. Un parking à plusieurs niveaux a été achevé récemment en centre-ville. En outre, un abonnement spécial de stationnement a été mis en place dans le voisinage des établissements scolaires afin que les parents puissent facilement déposer et reprendre leurs enfants à l'école. En revanche, le projet de construction d'un parc relais ne s'est pas encore concrétisé.

A Vác, plusieurs petites zones de stationnement ont été créées, dont la commune sous-traite la gestion auprès d'entrepreneurs privés. Le principal problème de stationnement à Vác concerne la demande à sa périphérie, liée aux déplacements domicile-travail des habitants des agglomérations voisines.

Ainsi qu'il est mentionné plus haut, des règles générales définissent au niveau national les dispositions minimums régissant le stationnement dans la loi de 1997 sur la conception et la protection du milieu bâti ; les collectivités locales les adaptent ensuite à la situation qui prévaut dans leur juridiction. Si les promoteurs locaux ne peuvent pas respecter ces dispositions de base, il existe la possibilité d'acquitter une redevance qui alimente un fonds local pour le stationnement, lequel peut ensuite servir à financer la création de nouveaux emplacements.

Ce dispositif, qui a certes été techniquement conçu pour dégager des fonds afin de financer le développement de la capacité de stationnement, s'est toutefois heurté à des difficultés de mise en œuvre, notamment dues à l'incompatibilité avec des règles locales d'urbanisme qui limitaient l'espace de stationnement dans certaines zones.

#### **5.1.8. Politique en faveur des déplacements à pied et à bicyclette**

L'action en faveur des déplacements non motorisés est un volet important des plans d'urbanisme des villes hongroises. Dans les petites villes, le vélo et la marche occupent une place importante dans la répartition modale parce que les services de transports publics sont relativement rares, les taux de motorisation plus faibles et les distances à parcourir plus courtes. Dans les villes plus importantes, ces modes de déplacement retiennent de plus en plus l'attention dans la planification des transports, car ils offrent un moyen de réduire la circulation automobile.

##### *Marche*

L'amélioration des conditions de circulation des piétons est l'un des aspects clés du Plan de développement du système de transport de Budapest. Dans cette ville, environ 25 % des déplacements quotidiens – plus d'un million de trajets – se font à pied. Dans le cœur historique de la ville, l'infrastructure piétonne a été améliorée et étendue ces dernières années, de même que sur les berges du Danube, classées au Patrimoine mondial par l'UNESCO. Un problème persistant tient au fait que les zones piétonnes se trouvent souvent dans des quartiers où la capacité de circulation et de stationnement est saturée de sorte que la séparation des piétons et des voitures est insuffisante, surtout dans le centre.

Les améliorations de l'environnement piétonnier envisagées à Budapest sont notamment les suivantes :

- L'amélioration des chaussées et revêtements ainsi que du mobilier urbain dans les zones piétonnes importantes et la séparation matérielle de ces zones de la circulation motorisée et du stationnement.

- Une action en faveur des déplacements multimodaux, dont la marche à pied, par une meilleure conception des gares ou stations de transports publics, des correspondances et des parcs relais.
- L'amélioration de l'accessibilité des installations de transport pour les personnes handicapées.

Vác étant une ville de taille relativement réduite, la marche à pied y présente un intérêt particulier. Une promenade longe le Danube en bordure de la ville et il existe quelques rues exclusivement réservées aux piétons dans le centre. Cependant, un programme cohérent visant les déplacements à pied fait défaut, et notamment des mesures permettant de relier les différentes zones piétonnes entre elles. En outre, les véhicules continuent à se garer dans ces zones piétonnes.

Pour s'attaquer à ces problèmes, un plan d'aménagement a été préparé : il prévoit une meilleure coordination entre l'aménagement des zones piétonnes, les caractéristiques de l'occupation des sols, la modération de la circulation et la gestion du stationnement. Ce plan sera principalement appliqué dans le centre-ville afin d'améliorer l'interconnexion des principales destinations et de mieux y organiser la circulation.

#### *Usage du vélo*

En Hongrie, les cyclistes entrent dans deux grandes catégories : la première comprend les personnes résidant essentiellement dans de petites villes qui utilisent régulièrement le vélo, notamment pour aller travailler ou faire leurs achats, et qui le considèrent comme un « véhicule ». L'autre catégorie recouvre les habitants des grandes villes, qui s'en servent surtout pour des activités sportives et les loisirs. A Szeged, on dénombre 1.4 bicyclette par ménage, ce chiffre n'atteignant que 0.67 à Budapest.

La politique nationale des transports de 1996 préconise la mise en place d'un réseau cyclable cohérent dans tout le pays en intégrant les différents réseaux cyclables des villes dans un réseau national. Vác a récemment développé son réseau cyclable pour relier la ville à Budapest aux agglomérations proches le long du Danube. Cette nouvelle liaison avec Budapest n'est pas seulement conçue pour le cyclisme de loisir et de tourisme, mais aussi pour les déplacements liés au travail, aux achats ou autres. Le plan d'urbanisme de Szeged vise également à regrouper dans un réseau les pistes cyclables existantes.

Le réseau cyclable de Budapest a 112 km de long, la circulation des cyclistes étant la plus importante dans les arrondissements périphériques du côté de Pest – où la qualité des services de transports publics laisse à désirer, outre le fait que le terrain plat et les conditions de circulation relativement calmes sont propices à l'usage du vélo. Pour favoriser les déplacements à bicyclette dans la ville, la municipalité a notamment lancé un programme de parkings à vélos : les infrastructures

nécessaires ont été construites dans 240 établissements scolaires et la capacité disponible permet à 6 000 élèves d'y ranger leur vélo. Une capacité supplémentaire pouvant accueillir 1 500 bicyclettes a été créée dans d'autres endroits de la ville.

Le plan de développement du système de transports de Budapest préconise de porter à 300 km la longueur du réseau cyclable et à 5 % la part modale du vélo d'ici à 2010. Les mesures prévues pour atteindre ces objectifs sont notamment les suivantes :

- Amélioration des aménagements cyclables en créant des installations sécurisées d'entreposage des vélos et des systèmes d'information pour les cyclistes.
- Mise en œuvre d'un réseau cyclable cohérent, en raccordant les pistes et voies cyclables existantes ; intégration des pistes cyclables dans les zones à circulation modérée et création d'une nouvelle infrastructure cyclable.
- Lancement d'une campagne de communication pour sensibiliser la population aux avantages de la bicyclette.

## 5.2. Aménagement du territoire<sup>12</sup>

La loi de 1996 sur le développement régional et l'aménagement du territoire énonce les objectifs de développement territorial à long terme de la Hongrie et fait prévaloir les principes de subsidiarité et de décentralisation, de partenariat et de participation dans des plans détaillés d'aménagement à différents niveaux d'administration. La loi décrit les objectifs socio-économiques régionaux d'importance décisive et prévoit l'harmonisation des plans de développement régional et d'aménagement au niveau des départements. Elle préconise également que soient déployés des efforts de planification pour réduire le plus possible la demande de transport et atténuer les incidences du développement sur l'environnement.

La loi définit plusieurs niveaux d'aménagement du territoire : national, régional (par l'entremise des associations de départements sous la tutelle des Conseils de développement régional), ainsi que les départements et les petites régions (dans le cadre d'associations volontaires de communes)<sup>13</sup>. A l'échelon national, le schéma directeur national d'aménagement du territoire définit les objectifs à long terme à un horizon de 30 ans pour le développement structurel du pays et de ses régions. Il fixe des objectifs pour les réseaux d'infrastructures – y compris dans les transports – et l'utilisation des sols, en tenant compte de la spécificité et des ressources régionales, ainsi que des principes de protection de l'environnement. Le schéma directeur, dont la mise en œuvre incombe au bureau de développement national et régional sous l'égide du bureau du Premier ministre, décrit un ensemble

de plans de développement technique et infrastructurel basés sur les objectifs socio-économiques des différentes régions du pays.

A l'échelon régional, comme il est signalé à la section 4.2.2, les plans nationaux de développement régional sont préparés pour coordonner la planification spatiale et le développement territorial entre les départements. Les lignes directrices définies à ces niveaux ne sont pas juridiquement contraignantes.

En fait, l'aménagement de l'espace dans les zones urbaines ne s'inspire que très peu des plans de développement territorial aux échelons national, régional et départemental. Le cadre stratégique et juridique spécifique qui régit la planification foncière est défini dans la loi de 1997 sur la conception et la protection du milieu bâti, qui ne s'applique qu'au niveau communal. La loi de 1997 sur la construction stipule que presque tous les projets d'aménagement dans les territoires communaux doivent être conformes au plan d'aménagement local et obtenir l'autorisation d'aménagement et le permis de construire, délivrés par la commune. Elle énonce également les normes régissant le nombre minimum d'emplacements de stationnement nécessaires pour divers types de bâtiments dans différentes zones. La loi impose la réalisation d'études d'impact sur l'environnement pour les grands projets d'aménagement ; elle stipule en outre que la préservation et la conservation des monuments et sites historiques relèvent des autorités chargées de préserver le patrimoine historique, lesquelles sont indépendantes des collectivités locales.

Les plans d'urbanisme de Budapest sont décrits dans le schéma directeur d'implantation de l'habitat et d'utilisation des sols, qui énonce notamment les lignes directrices visant l'aménagement général de la ville, la construction d'infrastructures, ainsi que la gestion et la préservation des espaces verts et de l'environnement.

Le schéma directeur est à la base des plans plus détaillés d'aménagement au niveau des arrondissements. Comme il est indiqué à la section 4.2.2, les arrondissements jouissent d'une autonomie considérable pour la prise de décisions de politique foncière, et sont notamment compétents pour définir et appliquer les priorités de développement et les règlements de zonage, sous la supervision de l'architecte en chef de l'arrondissement, dans les limites de leur juridiction. Par conséquent, l'articulation entre le schéma directeur de la ville de Budapest et les plans d'aménagement des arrondissements est un peu floue.

A Szeged, la planification repose sur le plan d'urbanisme de 1993, qui est valable pendant 15 ans. Comme Szeged était une ville pilote en Hongrie entre 1996 et 1998, elle a élaboré un plan « ville » plus détaillé comprenant des plans de développement des infrastructures, des transports et d'occupation des sols, qui est mis à jour tous les ans.

### 5.3. Politique d'environnement

#### 5.3.1. Vue d'ensemble

Le premier texte de loi de la Hongrie en matière d'environnement – la loi forestière – remonte à 1791 et il a été renforcé, au début du XX<sup>e</sup> siècle, par la loi de 1935 sur la conservation des forêts et de la nature. La législation en ce domaine s'est étoffée, au début des années 60, à la suite de l'adoption de la loi sur la protection des terres agricoles (1961) et de la loi sur la gestion des eaux (1964).

Dans les années 70, la préoccupation grandissante au sujet de la pollution urbaine et industrielle a conduit à organiser une conférence sur la protection de l'environnement qui s'est tenue en 1973 et a donné lieu à la première loi détaillée de protection de l'environnement – la loi de 1976 sur la protection de l'environnement humain.

La plupart des textes législatifs importants de la Hongrie dans le domaine de l'environnement ont toutefois été édictés depuis 1990, et la loi de 1976 a été remplacée en 1995 par la loi sur les règles générales de protection de l'environnement, qui s'est accompagnée d'une série de lois sur l'environnement adoptées au milieu des années 90. La loi de 1995 constitue le cadre juridique global dans lequel s'inscrit la protection de l'environnement en Hongrie et instaure le principe selon lequel la prévention de la pollution prime sur la dépollution<sup>14</sup>.

Le premier Programme national de protection de l'environnement qui couvre la période 1997-2002 énonce les mesures prises par la Hongrie qui s'inscrivent dans le cadre du Programme d'action environnementale pour l'Europe centrale et orientale, du cinquième Programme d'action de l'UE en matière d'environnement et du programme Action 21. L'harmonisation des lois hongroises de protection de l'environnement avec la législation de l'UE devrait s'achever en 2002, selon les prévisions du gouvernement. Les mesures appliquées dans les années 90 ont permis de réduire les émissions polluantes et d'améliorer la qualité de l'air et de l'eau. Néanmoins, le respect des lois et réglementations pose encore un problème<sup>15</sup>.

#### 5.3.2. Objectifs des pouvoirs publics concernant les transports et l'environnement

L'un des principaux objectifs mentionnés dans la politique nationale des transports de 1996 est « la protection de la vie humaine et de l'environnement ». Parmi les objectifs précis de cette politique, on peut citer notamment :

- Assurer le respect des réglementations visant la sécurité du transport de matières dangereuses.
- Améliorer la coopération intermodale pour ralentir le recul de la part revenant au ferroviaire et à la voie navigable, ainsi que pour accroître l'importance du

transport combiné dans le transport des importations/exportations comme dans le trafic en transit.

- Réduire les rejets de polluants atmosphériques liés aux transports afin d'atténuer les effets préjudiciables pour la santé humaine, notamment en appliquant des normes internationales plus strictes aux nouveaux véhicules routiers, en construisant des voies de contournement autour des zones résidentielles, et en donnant la priorité aux transports publics et au chemin de fer.
- Réduire les nuisances sonores, en particulier en encourageant à doter le parc de véhicules plus silencieux et en adoptant des objectifs en matière de bruit fondés sur les réglementations de la CEE-ONU.
- Réduire la pollution du sol et de l'eau ainsi que la production de déchets liées aux transports par l'abandon de l'essence au plomb, une utilisation minimum de produits chimiques pour le déverglaçage des routes et des incitations en faveur des véhicules équipés des technologies environnementales les plus modernes.
- Préserver les paysages naturels et protéger l'environnement par la conception et l'entretien de systèmes de transport convenant le mieux aux zones protégées et aux sites du patrimoine naturel<sup>16</sup>

Le Programme national de protection de l'environnement énonce également les objectifs suivants qui concernent particulièrement le secteur des transports :

- Réduire les émissions rejetées dans le secteur des transports.
- Atténuer les incidences nocives du bruit et des vibrations dans les agglomérations.
- Revitaliser les agglomérations, et en particulier les centres-villes historiques.

Le schéma directeur national d'aménagement du territoire prévoit également des objectifs d'environnement liés aux transports qui tiennent compte notamment des liens entre l'aménagement du territoire, d'une part, et la demande de mobilité et de transports, de l'autre, ainsi que de l'importance qu'il y a à accorder la priorité aux modes de déplacement non motorisés et aux transports publics.

Des études d'impact sur l'environnement sont obligatoires pour tous les projets de transport susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Depuis 1996, une trentaine d'EIE par an, en moyenne, ont été réalisées pour ce type de projets. Pour les projets de construction routière, ces études d'impact doivent être plus détaillées<sup>17</sup>.



### *Mesures visant les véhicules et les carburants*

Outre les mesures décrites à la section 5.1, les pouvoirs publics ont pris un certain nombre d'initiatives pour améliorer les performances environnementales des véhicules et des carburants, entre autres :

- Les normes d'émission et de bruit applicables aux véhicules diesel et à essence sont équivalentes aux normes de la CEE-ONU depuis 1995.
- Des pots catalytiques à trois voies sont obligatoires sur toutes les voitures à essence importées depuis 1996. Dans le cadre d'un programme de mise à la casse des véhicules visant à réduire le nombre de véhicules à moteur à deux temps en circulation, qui a été en vigueur de 1993 à 1995, 10 000 véhicules de ce type ont été retirés de la circulation.
- Les contrôles techniques annuels des voitures particulières, des autobus et des camions sont obligatoires depuis 1990, à l'exception des véhicules équipés de pot catalytique à trois voies, pour lesquels le contrôle technique est exigé tous les trois ans.
- A Budapest, des autobus moins polluants et plus économes en énergie ont été achetés au milieu des années 90 et les véhicules existants ont été modernisés. La modification des moteurs a permis de réduire de quelque 80 % les émissions et de 8 à 10 % la consommation de carburant.
- Les normes de qualité des carburants sont conformes à celles de l'UE. L'essence au plomb n'est plus commercialisée depuis 1999 et l'essence sans plomb représente environ 75 % des carburants automobiles utilisés<sup>18</sup>.

### **5.3.3. Transports urbains et qualité de l'air**

Les objectifs d'action concernant les problèmes d'environnement liés aux transports sont généralement énoncés dans les schémas directeurs ou les plans de développement des transports des villes. A Budapest, les objectifs d'amélioration de la qualité de l'air sont les suivants :

- Les investissements dans de nouvelles infrastructures doivent contribuer à l'amélioration de la qualité de l'air en faisant diminuer la congestion.
- Il faut mettre un terme à la tendance à la diminution des espaces verts.
- A l'intérieur de la ville, les réductions des émissions à atteindre en 2002 étaient de 5 à 10 % pour le SO<sub>2</sub>, de 15 à 20 % pour le NO<sub>2</sub>, le CO et l'O<sub>3</sub>, et de 20 % pour les particules.
- Sur les routes d'accès, les réductions des émissions à atteindre en 2002 étaient de 5 % pour le SO<sub>2</sub>, de 10 à 15 % pour le NO<sub>2</sub>, le CO et les particules, et de 10 à 15 % pour l'O<sub>3</sub>.

### 5.3.4. Politique concernant le bruit et les vibrations

Le cinquième Programme d'action de l'UE en matière d'environnement est à la base de la politique nationale de protection de l'environnement et des politiques locales relatives au bruit. Le ministère de la Santé a fixé des niveaux limites de bruit ou de vibrations pour la circulation routière, ferroviaire, fluviale et aérienne, tandis que le ministère de l'Environnement et le ministère des Transports, ont établi conjointement des normes de bruit applicables aux véhicules ferroviaires et aux aéronefs, entre autres.

Les objectifs définis dans le plan de transports de Budapest en matière de bruit sont les suivants :

- Éliminer les nuisances sonores d'un niveau supérieur à 65 dB(A).
- Respecter des niveaux maximums de bruit de 85 dB(A) et de 55 dB(A) dans les zones silencieuses.
- Empêcher l'augmentation du nombre d'habitants exposés à des niveaux de bruit de 55-65 dB(A).

D'après le plan de transports de Budapest, compte tenu des tendances économiques et environnementales actuelles, ces objectifs pourraient être atteints dans la période 2000-2010, peut-être aux échéances suivantes :

Tableau 11. **Émission moyenne de bruit à Budapest jusqu'en 2010**

	1990	1995	2000 <sup>1</sup>	2005 <sup>1</sup>	2010 <sup>1</sup>
Jour	70-75	72-76	70-75	68-73	65-70
Nuit	63-69	64-70	63-69	61-67	58-64

1. Données provisoires.

Source : Monigl, 2000.

A Vác, la politique de lutte contre le bruit s'appuie essentiellement sur la construction de murs antibruit et la plantation de rideaux d'arbres, couplées à des mesures de modération de la circulation en centre-ville.

### 5.4. Politique de sécurité routière

Dans la politique des transports de 1996, il est spécifié que l'amélioration de la sécurité des transports revêt une importance primordiale. Parmi les possibilités envisagées pour réduire le nombre et la gravité des accidents, citons par exemple les améliorations du réseau routier et des véhicules, des réglementations et des contrôles plus stricts, les mesures visant à influencer les mentalités et l'amélioration des moyens d'intervention en cas d'accident.

Il est jugé essentiel, dans cette politique, de renforcer les moyens d'assurer le respect des réglementations de sécurité – surtout eu égard au transport de marchandises dangereuses. Il y est souligné, par ailleurs, que le Programme national de sécurité routière (1993) est indispensable dans la mesure où il définit une démarche intégrée de prévention des accidents.

Le Programme de sécurité routière de 1993 énonce une série d'objectifs clés concernant l'amélioration de la sécurité, dont notamment :

- Réduire de 25-30 % le nombre d'accidents mortels à l'horizon 2000.
- Assurer la diffusion d'informations sur la sécurité routière auprès du public et en particulier dans les établissements scolaires.
- Accroître l'efficacité des contrôles de police.
- Mettre en œuvre un suivi informatisé centralisé des infractions aux règles de circulation.
- Améliorer la sécurité aux carrefours.

Un Comité national de prévention des accidents de la circulation, qui se compose d'experts de la construction de routes et de la gestion de la circulation, de représentants de la police et de chercheurs, ainsi que de représentants des organisations non gouvernementales, assure un suivi des accidents, fixe des objectifs d'amélioration de la sécurité et organise des campagnes d'information du public. Cet organisme national a des antennes dans tous les départements qui étudient de façon continue les activités des différentes régions en ce domaine.

La politique de sécurité routière en Hongrie est axée sur les éléments suivants :

- La réglementation générale de la circulation routière fondée sur le code de la route.
- Les normes techniques applicables aux véhicules.
- L'ingénierie de la circulation au niveau local.
- Le comportement des conducteurs.

Les deux premiers relèvent de la compétence de l'administration nationale, comme il est d'usage dans tous les pays. L'ingénierie de la circulation urbaine au niveau local appelle une coopération des autorités nationales et locales lorsque des routes nationales sont concernées. Quant à la voirie locale, faute de ressources, les autorités urbaines ont souvent des difficultés à assurer son entretien et en améliorer la qualité, ce qui compromet la sécurité dans certaines agglomérations.

Des mesures législatives spécifiques ont été mises en œuvre dans le cadre du programme de sécurité routière gouvernemental :

- Introduction d'un système de permis de conduire à point en 2000, et système rendu plus rigoureux en 2003.

- Sièges adaptés aux enfants obligatoires pour les enfants de moins de 17 ans ou de moins de 150 cm de haut.
- Port de la ceinture à l'arrière obligatoire ainsi que l'allumage des feux en dehors des zones urbaines.
- Réduction de 60 km/h à 50 km/h de la limite de vitesse autorisée en zone urbaine, et augmentation de zones où la vitesse est limitée à 30 ou 40 km/h.

Comme cela est déjà mentionné dans la section 3.4 les accidents graves et le nombres de tués ont sensiblement augmenté, tant dans les zones urbaines que non urbaines. Selon les experts nationaux on ignore pour le moment les raisons de ces augmentations.

Les objectifs concernant la sécurité routière pour les 10 prochaines années seront détaillés dans la future politique nationale des transports.

## Notes

1. Une bonne part des données factuelles générales de cette section sont tirées de Monigl *et al.* (2000).
2. Les opérateurs de lignes interurbaines d'autobus ne reçoivent aucune subvention, conformément à la priorité accordée par le gouvernement à la politique tarifaire favorisant le transport ferroviaire.
3. Les contraintes en question sont notamment les niveaux de service minimums et les taux de taxation maximums prescrits par la loi, sans compter l'acceptation par le public des hausses d'impôts (OCDE, 1996).
4. Dans des cas exceptionnels, à Budapest par exemple, l'administration centrale peut aussi verser des aides financières à l'opérateur de transports publics au titre de la prestation de services à l'intérieur de l'agglomération mais au-delà des limites de la commune.  
Il est à noter qu'un décret de 2002 prévoit d'allouer une subvention dite « normative » de l'État aux communes à compter de 2004 pour couvrir les coûts des transports publics urbains. Cette subvention proposée et ses conséquences éventuelles sont décrites succinctement dans la section 6.3.
5. Se reporter à l'examen des transports publics de Budapest présenté dans la suite du document.
6. OCDE, 2000b ; Hook, 1999.
7. Se reporter à la section 4.2.3 pour une analyse plus poussée de la question du stationnement.
8. Se reporter à la section 5.1.7 pour plus de renseignements sur le stationnement.
9. Tarifs de péage en 2003.
10. En 2003, le gouvernement prévoit d'achever l'extension de la M5 jusqu'à Szeged d'ici 2006, et jusqu'à la frontière serbe d'ici 2007-2015. La construction de la M43 de Szeged à Makó (32 km) démarrera en 2006. La section de Makó à la frontière roumaine (23 km) sera poursuivie durant la période 2007-2015.
11. Banque mondiale, 2001.
12. Cette section est fondée sur des informations tirées de Monigl *et al.*, 2000 et de Sykora, Ludek, 1999.
13. Se reporter à la section 4.2.2 pour une explication du cadre institutionnel et des compétences en matière d'aménagement du territoire.
14. OCDE, 2000b.
15. *Ibid.*
16. KVM, 1996.
17. OCDE, 2000b.
18. *Ibid.*

## Analyse de l'équipe chargée de l'examen

### 6.1. Contexte

Le présent chapitre expose l'analyse réalisée par l'équipe de pairs de la CEMT chargée de l'examen, qu'ils ont rédigé pendant leur mission en Hongrie puis modifié et complété à la suite de la deuxième visite des experts du Secrétariat, en 2003. Lors des réunions avec les experts de l'administration du pays et les autorités des transports, les pairs chargés de l'examen se sont penchés sur un large éventail de questions touchant aux déplacements urbains en Hongrie – en examinant simultanément l'évolution des politiques et leur mise en œuvre dans les différents domaines concernés, notamment les transports et la circulation dans les zones urbaines, l'aménagement du territoire, ainsi que les problèmes d'environnement et de sécurité que posent les transports. L'équipe entendait ainsi discerner comment sont élaborées et mises en œuvre les politiques qui ont des répercussions sur les déplacements urbains afin de voir où se font sentir les forces et les faiblesses des institutions, dans quels cas la coordination entre différents niveaux d'administration et secteurs fonctionne bien, et dans quels domaines elle pourrait s'améliorer.

Ces travaux visaient, d'une manière générale, à situer la position de la Hongrie sur la voie de la mise en œuvre d'un système de déplacements urbains durables, ainsi qu'à formuler des recommandations sur la base de l'évaluation de l'équipe d'experts afin de dégager des pistes à explorer pour y parvenir.

Le plan du présent chapitre est le suivant : la section 6.2 analyse globalement l'élaboration des politiques de déplacements urbains en Hongrie, la section 6.3 traite des structures et des procédures administratives, puis de leurs incidences sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de déplacements urbains, la section 6.4 examine les politiques de déplacements urbains et de circulation en ville, la section 6.5 aborde la politique d'aménagement du territoire, et elle est suivie de la section 6.6 qui concerne les politiques d'environnement. Enfin, l'analyse s'achève par la section 6.7, qui propose des remarques de conclusion émanant des pairs chargés de l'examen.

## 6.2. Cadre d'action pour des déplacements urbains durables

Depuis 15 ans, les politiques de déplacements urbains durables de la Hongrie sont élaborées en tenant compte de la perspective de l'essor de la voiture et de la dégradation des transports publics. A l'instar des autres pays d'Europe centrale et orientale, dans la période de transition des années 90, ce pays a connu une croissance ininterrompue du taux de motorisation et de l'usage de l'automobile. Prévisible à de nombreux égards, cette croissance tient pour beaucoup à l'expansion économique rapide, conjuguée au fait que la possession d'une voiture procure un sentiment de réussite et un moyen d'améliorer la mobilité individuelle.

### *Un partage modal satisfaisant, mais qui se détériore rapidement*

La part modale des transports publics par rapport aux voitures particulières dans les villes hongroises est élevée – environ 60 % – en comparaison de celle observée dans les pays d'Europe occidentale, et même dans un certain nombre d'autres PECO (la Pologne, par exemple). Elle se réduit toutefois progressivement parce que le développement des transports publics marque le pas et que l'influence de la voiture particulière s'accroît toujours plus.

Bien que le système de transport semble fonctionner relativement bien dans les trois villes considérées, des signes de difficulté se manifestent : la demande globale de transport a augmenté, mais les programmes visant à accroître et mieux gérer la capacité n'ont pas suivi. Il en découle notamment un retard dans l'entretien et le renouvellement du parc des transports collectifs.

### *Une stratégie positive des pouvoirs publics...*

C'est dans ce contexte d'augmentation de l'usage de la voiture et de baisse de fréquentation des transports publics que les autorités hongroises ont défini ce qui apparaît comme des principes judicieux et durables pour l'élaboration des politiques de déplacements urbains. La priorité est accordée à l'amélioration des transports publics, à l'action en faveur du vélo et de la marche, ainsi qu'à la limitation du développement de la circulation automobile, surtout en ville.

Tant le document de politique nationale qui fait référence à ce jour – la politique des transports de 1996<sup>1</sup> – que la nouvelle version révisée, non encore rendue publique, énoncent clairement les objectifs durables pour le développement des transports en Hongrie. Repris en partie dans le présent rapport, ces objectifs visent à ralentir la croissance du trafic motorisé, à assurer la desserte de toutes les agglomérations par des transports publics efficaces et de qualité ainsi que par des transports collectifs interurbains sûrs et fiables, à œuvrer en faveur de l'usage du vélo et de la marche à pied, de même qu'à atténuer l'impact des transports sur l'environnement.

A Budapest, dans la ville même, les pouvoirs publics ont adopté une démarche analogue en appliquant un certain nombre de politiques et de programmes précis. Le stationnement, par exemple, doit être mieux géré dans le centre, et la qualité des transports publics doit s'améliorer. La réparation des infrastructures existantes est primordiale et, dans la zone intermédiaire, il faut par priorité achever le boulevard périphérique Hungária. La création de gares et de stations de correspondance à l'extérieur de la ville pour permettre aux automobilistes de garer leur voiture et emprunter les transports publics est considéré comme le principal moyen de modérer la circulation automobile au cœur de la zone urbaine ; par ailleurs, les travaux d'extension du réseau de métro ont commencé.

Tout compte fait, la politique des transports est raisonnablement conçue et, à l'évidence, l'interdépendance des transports et de l'urbanisme sont bien comprise et respectée dans le système de planification.

### *... mais quelques faiblesses*

Néanmoins, les plans du système de transport de Budapest, dont se sont inspirées d'autres villes du pays, présentent certaines faiblesses.

En premier lieu, l'attitude à l'égard de la voiture dénote une certaine ambivalence dans plusieurs villes. L'adoption de mesures visant à modérer la circulation motorisée dans les grandes villes et agglomérations progresse lentement. En fait, à Budapest, la politique des années 80 privilégiant les transports publics est moins ferme qu'auparavant et certains équipements ont été retirés des projets envisagés pour augmenter plutôt la capacité d'absorption du trafic en général.

De surcroît, on constate, d'une part, une volonté affichée de freiner le développement de la circulation automobile, alors que, d'autre part, certains craignent que la capacité soit insuffisante pour répondre à la demande, par exemple en ce qui concerne le stationnement hors de la voie publique.

La pénurie d'espace de stationnement hors voirie dans le centre de Budapest semble bien réelle et il serait logique d'augmenter quelque peu la capacité. Cependant, il n'a guère été établi pendant l'examen que les plafonds imposés en matière de capacité de stationnement étaient sérieusement pris en considération. En outre, la manière de procéder des pouvoirs publics à l'égard du stationnement était décidément permissive (par exemple, les exigences à l'échelon national se fondent sur une offre minimum dans le cadre d'un nouvel aménagement et non sur un maximum déterminé en fonction des besoins concrets). Cette attitude est dangereuse parce que l'espace de stationnement disponible hors voirie risque de dépasser la capacité du réseau routier d'absorber la circulation que cette disponibilité génère ; or, la demande supplémentaire sera satisfaite par des garages privés, sur lesquels les pouvoirs publics n'exerceront aucun contrôle.



Deuxièmement, rien ne permet d'affirmer qu'il existe une politique globale concernant le transport de marchandises en ville. Étant donné la croissance récente du trafic de véhicules utilitaires légers et lourds dans les villes des autres régions d'Europe et d'Amérique du Nord, ainsi que les objections opposées pour des motifs écologiques à la circulation de poids lourds dans les zones urbaines, il s'agit peut-être là d'une omission importante. Il conviendrait d'attacher plus d'importance à la logistique du transport de marchandises en ville pour s'attaquer à la congestion et aux problèmes d'environnement.

Troisièmement, les plans de déplacements urbains et d'occupation des sols sont circonscrits à la ville proprement dite, alors que la zone métropolitaine s'étend en fait bien au-delà de Budapest. Par conséquent, l'aménagement de l'espace et la planification des transports seront toujours incomplets ; en outre, le développement à la périphérie de l'agglomération fait l'objet d'une concurrence qui est source de dérives manifestes.

A Szeged, le problème qui s'est dégagé nettement était celui de concilier les besoins liés au trafic local et au trafic en transit – difficulté généralement perçue à l'échelle nationale – avec l'ambition déclarée de devenir une ville « plaque tournante ». Cette aspiration semble partir de l'idée que des avantages (vraisemblablement économiques) sont associés à la situation de nœud de transit international, encore que la nature de ces avantages ne soit pas clairement établie – alors que les problèmes liés au trafic lourd en transit ne font aucun doute.

La politique des transports de Szeged semblait reposer sur des principes judicieux, dès lors qu'elle prévoyait des voies de contournement pour dévier le trafic en transit, l'amélioration des transports publics pour assurer la desserte du centre et des restrictions de circulation par la gestion du trafic et l'interdiction aux voitures de certaines rues.

Pendant, comme à Budapest, l'ambivalence de la politique de stationnement a mis en lumière que la volonté de restreindre l'usage de la voiture était mitigée, puisqu'elle s'accompagnait d'objectifs très ambitieux de création de capacités de stationnement hors voirie dans le centre, et qu'il n'y avait pas de stratégie régionale articulant la planification urbaine et la planification des transports.

L'examen des initiatives de politique des transports envisagées à Vác – ville beaucoup plus petite que Budapest et que Szeged – montre bien qu'il est possible de prendre des mesures relativement simples pour améliorer les déplacements en ville (création de carrefours à niveaux différents en cas de forte circulation, déplacement du terminal de ferries, nouvelles traversées du Danube, par exemple). Les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre font toutefois défaut.

Certes, la politique des transports urbains et le cadre institutionnel pour la gérer présentent des faiblesses en Hongrie, mais les problèmes réels se posent

au stade de la mise en œuvre. D'après les échanges de vues menés à Szeged, 10 % seulement des propositions du plan d'urbanisme de 1993 étaient réalisées en 2000 et les propositions plus détaillées du plan « ville » de 1996 se sont également heurtées à des difficultés de mise en pratique parce que les ressources étaient généralement insuffisantes.

### ***Obstacles à la mise en œuvre efficace des politiques***

Il s'est avéré difficile de traduire les principes d'action en mesures vigoureuses et de les appliquer, en raison surtout de certains facteurs clés aux plans institutionnel et organisationnel qui s'expliquaient, dans une large mesure, par la décentralisation des compétences en matière de transports urbains. En réalité, il reste à surmonter de nombreux obstacles pour mettre en œuvre une politique intégrée des transports étant donné que les communes n'ont pas de prise sur la plupart des moyens d'action : les hausses des tarifs sont généralement décidées par le ministère des Finances, le ministère des Affaires intérieures – bien que n'ayant guère de responsabilités explicites dans le domaine des transports urbains – a sous sa tutelle l'organisation des structures et des procédures communales, la définition des services de transport collectif est pratiquement laissée aux soins des opérateurs dans certains cas et, à Budapest, le stationnement et la circulation sont des domaines de compétence des arrondissements, la municipalité s'efforçant, souvent en pure perte, d'harmoniser les mesures au niveau de la ville.

### **6.3. Organisation administrative pour l'élaboration des politiques de transports urbains**

#### ***Décentralisation excessive et incomplète***

La transition en Hongrie s'est accompagnée de la décentralisation de certaines compétences, qui ont été transférées du pouvoir central aux collectivités locales. Dans le domaine des transports, l'État a gardé le contrôle sur les transports interurbains (rail et route), mais l'organisation et le financement des transports urbains ont été dévolus, en principe totalement et en pratique pour une bonne part, aux autorités communales.

Une conséquence notable de cette réforme était, au moment où la mission d'étude s'est rendue en Hongrie, qu'aucun service du ministère des Transports n'était responsable des questions de transports urbains<sup>2</sup>. L'État exerce néanmoins un contrôle indirect sur ces activités en tant que propriétaire de quelques entreprises exploitantes des transports dans certaines villes, ainsi qu'en vertu de ses droits en matière d'approbation des niveaux des tarifs.

Plusieurs aspects de la décentralisation des compétences relatives aux transports urbains ont rendu particulièrement ardue la mise en œuvre des politiques visant à améliorer les déplacements et les transports dans les zones urbaines.

### *Aspects financiers*

Le problème évoqué pendant la réalisation de l'examen qui est peut-être le plus épineux pour les autorités locales et les opérateurs de transport tient aux ressources financières insuffisantes pour mettre en œuvre les politiques d'amélioration des transports urbains. En fait, si la loi sur les collectivités locales a confié la responsabilité des transports urbains aux communes à partir de 1990, elle ne leur a pas donné cependant des moyens assez puissants pour agir sur les éventuelles sources de recettes afin de financer les améliorations du système. Les entreprises locales de transports publics sont intégralement financées (hormis la compensation versée au titre des concessions tarifaires) sur le budget des communes, mais celles-ci ne disposent que d'un pouvoir très limité pour lever des impôts.

Ces dispositions ne sont pas satisfaisantes à plusieurs égards qui ont de l'importance. En premier lieu, il y a un déséquilibre évident entre les compétences et les ressources. L'administration locale est responsable des transports urbains, mais elle ne dispose pas des ressources ou de la marge de manœuvre qui devraient correspondre à ces responsabilités pour pouvoir mener des programmes et des politiques. Les tarifs doivent être approuvés par le ministère des Finances, or les collectivités locales ne reçoivent aucune compensation pour qu'ils restent bon marché. Deuxièmement, les collectivités locales n'ont pas vraiment d'autre choix que de faire appel à des monopoles d'État pour assurer les services de transport dont elles ont besoin.

Troisièmement, le financement des principaux opérateurs ne repose pas sur des bases cohérentes. Comme on l'a vu plus haut, MÁV est une compagnie ferroviaire para-étatique classique, mais il est prévu de procéder à la séparation infrastructure-exploitation : l'infrastructure relèvera directement de l'État, tandis que les services commerciaux et « sociaux » dépendront d'une entité distincte. Les pertes (considérables) de MÁV sont prises en charge par l'État dans la mesure où elles sont jugées légitimes. Il existe bien un contrat de service entre MÁV et l'État, mais aucun instrument contractuel ne fait explicitement état de la subvention versée par ce dernier à MÁV.

Les compagnies d'autobus d'État Volán (Volánbusz dans les environs de Budapest et Tisza Volán à l'intérieur et à la périphérie de Szeged) ne bénéficient d'aucune subvention de fonctionnement versée par l'État, mais elles ont reçu des aides pour acheter de nouveaux véhicules. Comme tous les autres opérateurs, Volán reçoit une compensation de l'État au titre des tarifs réduits et une aide

financière (apparemment plutôt faible) des autorités locales pour la prestation de services d'autobus locaux.

Toutes ces dispositions font que MÁV dispose d'un financement pour couvrir son déficit, que Volán ne reçoit aucune subvention de fonctionnement de l'État mais obtient ponctuellement des subventions d'équipement et que les transports publics locaux ne reçoivent aucune aide financière directe de l'État à l'exception de la compensation au titre des concessions tarifaires à caractère social. Toutefois, pendant quelque temps au milieu des années 90, l'État a pris en charge une partie du coût du déficit de BKV. La mise à disposition de transports publics locaux efficaces, surtout dans les grandes villes et agglomérations, est certes une priorité, mais elle n'est pas tenue pour « obligatoire » ni susceptible de bénéficier de subventions calculées selon un barème préétabli, comme dans les domaines de l'enseignement et de la santé. Par conséquent, les transports publics peinent souvent à obtenir les financements nécessaires pour leur développement et leur entretien.

En outre, les dispositions qui régissent les concessions tarifaires sont complexes et incohérentes. A Budapest, par exemple, il existe sept types différents de tarifs réduits. S'agissant des migrants alternants interurbains, l'usage veut (et suscite, semble-t-il, un mécontentement croissant chez les employeurs) qu'une fraction importante du coût des transports publics soit remboursée aux salariés. Or, cette proportion est différente pour MÁV et Volánbusz.

L'équipe chargée de l'examen n'a pas étudié dans le détail les aspects financiers et les conséquences du processus global de décentralisation en Hongrie ; il apparaît néanmoins que la plupart des communes ne peuvent consacrer que des deniers publics très limités à la mise en œuvre des politiques urbaines, que ce soit pour acquérir des terrains ou pour développer les infrastructures. Même une commune relativement riche comme Vác ne dispose pas des moyens nécessaires pour financer ses projets de continuité urbaine (la ligne ferroviaire coupe la ville en deux, et il n'existe qu'un seul passage souterrain) ou l'action en faveur de la marche et du vélo. Cela vaut pour Szeged également, à une plus grande échelle, puisqu'il est urgent d'y construire un nouveau pont comme étant une mesure communale de développement, et une voie de contournement nationale financée par l'Etat, afin de désengorger le centre-ville du trafic en transit.

De même, en ce qui concerne les routes, les autorités locales ne semblent pas disposer de fonds suffisants pour entreprendre de grands projets d'équipement et l'administration centrale attache apparemment la priorité aux besoins du trafic à longue distance et en transit. Pour cause de ressources insuffisantes, les investissements dans les transports publics ont accusé un recul spectaculaire, sauf lorsque des projets avaient une grande importance d'un point de vue politique (telle la quatrième ligne de métro à Budapest) ou que des aides spéciales étaient

versées par l'État, l'Union européenne ou la Banque mondiale (pour les autobus au gaz naturel, par exemple).

Le financement insuffisant des activités de transports publics a parfois également entraîné une réduction des services. En revanche, en d'autres circonstances, des *flexibilités* du système ont permis de pallier la pénurie de ressources communales, par exemple :

- Dans les villes où les compagnies Volán exploitent des lignes locales d'autobus et interurbaines d'autocars, les bénéfices générés par les lignes interurbaines sont utilisés pour couvrir la totalité ou la majeure partie des pertes des services urbains, la subvention de la commune n'étant alors pratiquement plus nécessaire. L'État, qui contrôle les compagnies Volán, semble accepter le principe de cette subvention croisée, alors que la séparation financière stricte des services urbains et interurbains est devenue la règle dans les pays de l'Union européenne, ainsi qu'en Hongrie depuis son adhésion à l'UE.
- Dans le cas des entreprises de transports publics appartenant à la commune, l'opérateur et la ville négocient le montant de la subvention communale tous les ans – ce en l'absence d'accord contractuel entre les deux entités et en accordant, semble-t-il, peu d'importance au volume ou la qualité des services rendus. La principale préoccupation serait donc de préserver l'équilibre du budget de la commune. Dès lors qu'une partie seulement des pertes de l'opérateur sont couvertes (la différence entre les dépenses d'exploitation et les recettes totales), les entreprises communales creusent leur déficit, lequel est ensuite déguisé en dette publique.

L'exemple suivant, qui illustre les effets potentiellement pervers de ce système, a été signalé à l'équipe chargée de l'examen à Szeged. A la fin des années 90, la commune a envisagé de supprimer les lignes de tramway existantes, exploitées par une société appartenant à la ville, et de les remplacer par des lignes d'autobus Volán, qui pouvaient être partiellement financées grâce au mécanisme de financement croisé décrit plus haut et qui, de ce fait, nécessitaient une subvention moindre de la commune.

- Les communes ont aussi la possibilité de relever le niveau des tarifs pour mieux recouvrer les coûts. Néanmoins, les hausses proposées sont souvent réduites par le ministère des Finances, vigilant face aux pressions inflationnistes et soucieux de limiter les subventions allouées par l'État au titre des tarifs sociaux.

Des propositions ont été faites à l'administration centrale en vue d'alléger le fardeau financier des collectivités locales. Il s'agit notamment de réductions des taxes sur les carburants utilisés dans les transports publics et du partage du

financement des pertes de BKV entre la municipalité de Budapest et l'État (à hauteur de 45 % et de 55 % respectivement), lequel a été refusé par le gouvernement.

Deux initiatives récentes témoignent des efforts de l'administration centrale face au problème du financement des transports publics locaux. En premier lieu, un allègement exceptionnel de la dette a été proposé à BKV en 2002, année où l'État a pris en charge son endettement à hauteur de 38 milliards de HUF.

Deuxièmement, en 2002, le gouvernement récemment élu envisage dans son programme d'allouer une subvention dite « normative » de l'État aux communes (sous réserve que le budget de l'État le permette) pour couvrir les coûts de fonctionnement des transports publics urbains ou des améliorations du niveau de service dans six des grandes villes qui proposent ces services en Hongrie. L'argument avancé pour justifier cette subvention fait valoir que ces villes fournissent des services obligatoires dans les domaines de l'enseignement et de la santé (entre autres), auxquels s'ajoutent des services de transports publics qui n'ont pas un caractère obligatoire et que les aides émargeant aux budgets locaux ne suffisent pas à couvrir. Le montant proposé pour cette subvention – qui faisait encore l'objet de délibérations au moment de la rédaction du présent rapport – est de 10 % du coût total des transports publics dans les villes en question (soit une estimation en 2002 de 12-18 milliards de HUF).

Ces solutions, bien qu'elles apportent sans nul doute un soulagement opportun à ces communes qui se débattent dans des conditions de sévères contraintes budgétaires, semblent provisoires et sans lendemain dès lors qu'elles ne s'attaquent pas aux problèmes fondamentaux liés aux responsabilités du financement des transports publics dans les zones urbaines.

Il y a lieu de noter que, selon toute apparence à contre-courant de ces initiatives relativement encourageantes prises par l'État en faveur des communes et des opérateurs, il est proposé de relever la TVA dans les services de transports publics – pour la porter de 12 % en 2003 à 23 % en 2004. Cette proposition a suscité une consternation considérable à Budapest et à Szeged, compte tenu de l'impact qu'elle aurait sur la fréquentation des transports publics.

#### *Aspects institutionnels*

Vue sous un angle plus institutionnel, la décentralisation du transport urbain a ramené la tutelle et l'organisation des services de transports publics au rang de friche politique dans certaines régions.

En transférant virtuellement tout le pouvoir de décision pour les affaires locales aux autorités locales, le pouvoir central a en fait renoncé à la faculté de définir le cadre réglementaire, législatif et financier à l'intérieur duquel les autorités et entreprises de transport locales peuvent fonctionner. Certaines des grandes questions qui se posent aux transports urbains, telles que la nature des relations

contractuelles présidant à la fourniture des services, le financement des investissements ou la privatisation de certains services, obligent à situer ces transports dans un contexte plus national pour qu'ils puissent atteindre à l'efficacité et à l'efficacités en ville. Il ne fait pas de doute que l'affirmation du rôle national faciliterait le recours aux sources possibles de financement privé des transports publics en Hongrie et contribuerait à généraliser la mise en adjudication des services et à développer la concurrence entre leurs fournisseurs.

La décentralisation n'a pas été de pair avec un renforcement des services communaux responsables des questions de transport. Quoiqu'ils paraissent dans l'ensemble bien au fait de ces questions, les fonctionnaires communaux qui les traitent ne sont pas assez nombreux pour pouvoir assumer toutes les responsabilités d'une administration des transports publics. La ville de Budapest n'avait ainsi que deux agents qui s'occupaient des transports publics au moment où les pairs s'y sont rendus en 2000, ce qui ne semble guère suffisant pour traiter les dossiers, multiples et complexes, que les autorités de la ville avaient à leur ordre du jour en matière de transport. Plus de dix agents supplémentaires ont été recrutés en 2003, mais aucun de ces postes n'a été affecté aux transports publics. Plusieurs communes ont délégué certaines des responsabilités qui leur incombent en matière de transports locaux (notamment la planification stratégique et la définition des services) aux opérateurs, à l'exemple de l'État qui avait transféré quasi toutes ses compétences en matière de transport local aux communes.

Les discussions menées avec les entreprises communales de transports publics au moment de l'examen ont révélé que, comme de bien entendu pour une autorité responsable des transports locaux, la défense de l'intérêt général restait clairement élevée au rang d'objectif premier. Ces mêmes services de transports publics pourraient à l'avenir toutefois être fournis par des entreprises privées à but lucratif, auquel cas il faudrait une autorité publique forte pour négocier à armes égales avec les fournisseurs de services et assurer la prise en compte de l'intérêt général.

Tel semble bien être le cas à Budapest où le déséquilibre entre la municipalité et la puissante BKV est particulièrement évident. BKV se comporte comme une véritable autorité publique responsable des transports en ce qu'elle prend la plupart des décisions stratégiques. Détentrices du monopole des transports à l'intérieur de Budapest, BKV a organisé ces dernières années un appel d'offres pour sous-traiter l'exploitation de quelques lignes d'autobus et tirer ainsi avantage des moindres coûts des entreprises privées. Cette décision, qui contribuera certes à améliorer l'efficacité du réseau d'autobus, aurait dû être prise par la municipalité même.

Cette confusion et imprécision des rôles et responsabilités complique beaucoup la tâche des gestionnaires. S'il n'est pas sûr que des fonctionnaires non élus

prennent des décisions correctes dans des domaines qui relèvent de la responsabilité des hommes politiques, il est moins sûr encore que ces fonctionnaires exercent avec efficacité et efficacie les missions qui leur sont confiées.

La coexistence de plusieurs opérateurs dans une même agglomération justifie également la création d'autorités des transports publics suffisamment puissantes. Ces autorités ont pour mission, vitale dans ce cas, d'assurer la coordination entre les opérateurs, d'organiser la concurrence et les appels d'offres, de prévenir la concurrence sur la voirie, d'harmoniser les tarifs et de répartir les recettes des services et les aides publiques.

La faiblesse ou la passivité de l'autorité publique est sans doute aucun largement responsable du manque de coordination des tarifs observé à Budapest (où coexistent plusieurs tarifs) et à Szeged où Volán, l'entreprise qui exploite les autobus de la ville, semble être parfois entrée en concurrence avec l'entreprise communale SZKT qui exploite les lignes de tramway.

Il convient toutefois de souligner que la coopération entre les deux opérateurs semble s'être nettement améliorée à Szeged en 2003, après donc la première visite des pairs : leurs efforts visent la coordination sur les lignes et les services parallèles, l'harmonisation des tarifs et de la billetterie et le dialogue en matière de stratégie commerciale. Il est par ailleurs fait état de contacts étroits, réguliers et informels entre les gestionnaires des deux entreprises.

#### *Nécessité du renforcement des autorités municipales*

Le renforcement des administrations locales des transports passera par l'établissement de liens contractuels explicites avec les opérateurs. Les relations entre les communes hongroises et les opérateurs de transports publics restent, en dépit des efforts accomplis, insuffisamment formalisées. Cette situation résulte entre autres du fait que les communes sont souvent propriétaires de l'entreprise de transport et que leurs intérêts en tant que propriétaires peuvent donc, comme c'est le cas tant à Budapest qu'à Szeged, s'opposer à leurs légitimes attentes en tant que clients de l'entreprise.

L'octroi des aides communales à l'entreprise de transport est le volet de ce problème qu'il importe le plus de régler formellement. Il faudrait ainsi préciser par contrat que les aides communales constituent la rémunération de services rendus (et devraient donc être fonction du nombre soit de services assurés, soit de voyageurs transportés ainsi que de la qualité de ces services). La commune peut ainsi réaffirmer son rôle d'autorité publique et l'entreprise de transport être maîtresse de ses revenus et, partant, moins tributaire des aléas du budget communal. L'existence de critères de qualité pourrait inciter l'opérateur à améliorer les services offerts à la clientèle.



La création, par les trois opérateurs publics de la capitale (BKV, MÁV et Volánbusz) avec l'aide de la municipalité, de l'Association des transports de la ville de Budapest vise clairement à remédier à la situation en solidarissant davantage les opérateurs. L'initiative marque incontestablement un pas décisif en avant. L'intégration prévisible du système tarifaire est une bonne nouvelle pour les usagers.

La création de cette association semble toutefois n'être qu'un pis-aller en l'absence d'initiative municipale. Elle pourrait même en quelque sorte renforcer la confusion entre la fonction de l'autorité publique, appelée, en tant que défenseur de l'intérêt général, à promouvoir l'intégration des services et des tarifs et à ménager aux usagers l'accès aux meilleurs services au moindre coût, et celle des opérateurs, appelés de leur côté à maximiser la différence entre leurs rentrées (produit de la vente des titres de transport et aides) et leurs coûts d'exploitation. La municipalité pourrait par la suite avoir beaucoup de peine à recouvrer les pouvoirs exercés par l'Association des transports de la ville de Budapest et à initier des changements tels que l'ouverture du marché à de nouveaux opérateurs, la privatisation des opérateurs en place ou l'intégration de la politique des transports, des changements que la municipalité est, en dernier ressort, seule habilitée à opérer.

Les autorités communales installées à Szeged en 2002 ont élaboré un plan de renforcement de la Société des transports de la ville de Szeged (SZKSZ), organe aujourd'hui dénué de quasi tout pouvoir étant donné que la planification du réseau et l'exploitation sont décidées par les opérateurs, dans le but avoué de redonner à la commune la maîtrise des recettes tirées de la vente des titres de transport et, partant, de renforcer l'autorité et la base de revenus de la commune. Les trois options actuellement envisagées pour le financement et la structure des transports publics de Szeged vont du « changement limité », concrétisé pour l'essentiel par la conclusion d'un nouveau contrat avec la société Tisza Volán, à une libéralisation pleine et entière au terme de laquelle l'exploitation des services serait mise en adjudication par l'administration communale des transports. L'option prudente du « changement limité » est aujourd'hui considérée comme la plus viable à court terme et laisse la voie ouverte à une plus grande libéralisation future.

#### **6.4. Renforcement et développement des transports publics urbains**

##### ***Organisation et financement***

Certains des problèmes d'organisation et de financement des transports publics des villes hongroises soulevés par la décentralisation incomplète, mais quelque peu excessive, des compétences en matière de transports urbains ont été examinés dans la section précédente. La présente section traite du renforcement

et du développement des transports publics (ainsi que de la sauvegarde de la répartition modale favorable) en Hongrie dans les limites permises par les contraintes organisationnelles et financières évoquées précédemment.

#### *Impact de l'insuffisance des moyens financiers sur les investissements et les services*

Les transports publics pâtissent dans les villes de Hongrie, pour bon nombre des raisons évoquées précédemment, d'une insuffisance de moyens financiers qui se répercute tant sur les investissements que sur l'exploitation. Certaines villes se trouvent engagées dans un cercle vicieux en ce sens que le manque d'investissements a entraîné une dégradation des performances et de la qualité de service qui a elle-même entraîné le report d'autres investissements (qualifiables d'urgents) et, par voie de conséquence, une nouvelle dégradation des performances du système. Le manque d'investissements dans les voies du réseau ferré s'est par exemple traduit par un allongement de la durée du trajet Budapest – Szeged qui est passé de 2 heures et 10 minutes il y a quelques années à 2 heures et 30 minutes aujourd'hui. Par ailleurs, l'inflation a renchéri considérablement les achats de nouveau matériel roulant, notamment des autobus, qui n'est pas produit dans le pays.

Quoique tout le monde soit d'accord pour estimer que les transports publics doivent être améliorés, les services ont été réduits à Budapest dans des proportions au moins égales au recul de leur fréquentation. Cette régression régulière du système de transports publics est particulièrement préoccupante. BKV a dû puiser dans ses réserves pour couvrir son déficit d'exploitation tandis que Volánbusz doit également les grignoter et ramener le taux de renouvellement de sa flotte au niveau de 3 à 5 % par an au lieu des 7 à 8 % souhaitables. Une grande partie du matériel roulant de MÁV a de 30 à 40 ans d'âge et l'état de ses infrastructures est tel que la vitesse moyenne ne dépasse aujourd'hui plus les 40 km/h.

Non contente de muer les transports publics en un produit de qualité toujours moindre, cette situation risque de déboucher sur une série de crises au moment où des grands « lots » d'infrastructures et d'équipements deviendront finalement inexploitable. Le mode de résorption de ces crises dépendra de la situation du moment, mais des désinvestissements importants sont à craindre. La suppression de nombreux services de tramway et de trolleybus dans les villes d'Europe occidentale annonce clairement l'avenir possible. Même si ce scénario devait ne pas se réaliser, les dégâts causés au marché des transports publics par une période prolongée de démantèlement des services pourraient être irréparables.

#### *Couverture des coûts*

Les problèmes soulevés par la réglementation des tarifs ont été analysés dans la section sur la décentralisation, mais il convient maintenant de s'arrêter à quelques autres aspects de la politique tarifaire.

La forte part modale des transports publics s'explique en partie par la modicité de leurs tarifs, à Budapest en particulier. Quoique ces tarifs aient augmenté de 73 pour cent (en termes réels) entre 1991 et 2002 alors que le prix des carburants diminuait de 30 pour cent, les transports publics restent toujours moins chers que la voiture particulière. Il est toutefois certain que l'érosion rapide de cet avantage de coût du transport public explique en partie la diminution de la fréquentation des autobus, des tramways et des métros.

L'amélioration du taux de couverture des coûts par l'accroissement des recettes est certes un objectif louable, mais il convient de souligner que ce taux est à Budapest égal ou même supérieur à ce qu'il est dans beaucoup de villes d'Europe occidentale. La poursuite de cette hausse des tarifs en compensation de l'insuffisance des aides publiques pourrait en fait accélérer l'effritement de la part modale des transports publics.

L'amélioration de la coordination de l'exploitation des transports publics, par harmonisation en particulier de leurs tarifs et de leur billettique, est un des objectifs premiers de l'Association des transports de la ville de Budapest. Les premières tentatives de coordination des politiques tarifaires et de la billettique des trois partenaires ont toutefois buté, malgré leur bonne volonté manifeste, sur plusieurs obstacles et il faudra presque certainement restructurer l'organisation et le financement des transports publics partout dans le pays pour les faire aboutir. Une direction nationale est manifestement nécessaire pour faire avancer les choses.

#### *Sources possibles de financement*

Il est clair que la recherche de sources de financement du système de transport commence à revêtir çà et là une importance capitale. Certaines communes semblent tentées de considérer les aides extérieures (de l'Union européenne et de la Banque mondiale en particulier) comme la seule source de financement possible et beaucoup de communes s'efforcent de préparer des projets propres à bénéficier de ces aides financières. Leur nombre pourrait encore se multiplier quand la Hongrie adhérera à l'Union européenne et pourra accéder à ses fonds structurels.

La nécessaire adhésion aux conditions fixées par les institutions financières a l'avantage d'encourager les réformes structurelles. Cette forme de financement présente en revanche l'inconvénient de privilégier des projets très visibles qui ne répondent toutefois pas toujours aux besoins les plus urgents. Le financement international de quelques autobus coûteux au gaz naturel pourrait ainsi ne pas être le mode le plus économiquement rationnel d'utilisation des crédits dans des villes où la plus grande partie du parc a plus de 20 ans d'âge et est très polluante.

L'argent nécessaire au système de transport peut aussi venir des employeurs. Les entreprises hongroises sont déjà censées rembourser une fraction importante

du coût des abonnements mensuels aux membres de leur personnel domiciliés loin de leur lieu de travail (86 pour cent des abonnements de chemin de fer et 80 pour cent des abonnements d'autobus), mais cette obligation ne semble pas avoir été respectée et mise en œuvre de façon systématique ces dernières années. Il semble même que certaines entreprises fassent de l'emploi d'une main-d'œuvre locale ou de travailleurs qui renoncent à leur droit au remboursement un facteur de réduction de leurs coûts. Le renforcement de la mise en œuvre de ce régime pourrait aller de pair avec :

- La perception, au titre des avantages procurés par les transports publics aux entreprises, d'une taxe spéciale sur le chiffre d'affaires ou la masse salariale dont le produit serait affecté à leur financement. Ce genre de prélèvement a largement contribué à redynamiser les transports publics en France pendant les années 70 et 80, mais semble aller à l'encontre des principes défendus par le ministère hongrois des Finances qui s'oppose à l'affectation du produit de l'impôt à certaines fins particulières.
- Un remboursement partiel du coût des abonnements de transports publics urbains. Cette formule, appliquée dans plusieurs villes européennes, incite les travailleurs à emprunter les transports publics. Elle n'apporte pas directement de l'argent frais au système, mais permet de relever plus régulièrement les tarifs sans dommage pour la fréquentation. Elle doit par ailleurs être mise en balance avec la gratuité du stationnement que de plus en plus d'entreprises offrent à certains membres de leur personnel.

### *Concurrence*

L'utilisation de la concurrence comme facteur générateur d'efficacité et d'innovation ne semble en règle générale pas séduire beaucoup de monde. Le ministère des Transports estime que ce n'est pas là son rôle et les opérateurs donnent évidemment la préférence à un processus de changement progressif. Le secteur privé ne joue d'ailleurs, abstraction faite des taxis, qu'un rôle limité dans le secteur des transports terrestres.

Les autorités urbaines semblent donc, comme il a été dit précédemment, avoir laissé l'organisation des transports publics aux opérateurs et n'ont par conséquent pas les compétences requises pour lancer le processus nécessaire d'ouverture à la concurrence. Pour pouvoir bénéficier des financements de la Banque mondiale, BKV a mis trois lignes d'autobus en adjudication et en a encore mis cinq autres au cours des deux dernières années. L'initiative va dans le bon sens, mais ce qui s'est passé dans d'autres villes (notamment à Bangkok) montre que là où l'opérateur historique conserve ses droits de monopole, ce genre de sous-traitance n'engendre pas de véritable pression concurrentielle. La « propriété » des

droits et obligations de service devrait être dissociée de l'exploitation pour que le jeu de la concurrence puisse s'exercer sur des bases équitables.

La seule exception à cette règle nous est donnée par la tentative d'ouverture du marché des services locaux d'autobus de la ville de Vác à la concurrence. La tentative a échoué pour des raisons financières parce que Volán pouvait, si elle le voulait, résister à la concurrence en couvrant le déficit de ses services locaux d'autobus au moyen des bénéfices réalisés sur ses lignes interurbaines. Cet exemple montre bien comment les structures financières et organisationnelles actuelles freinent le changement. Le pragmatisme des autorités de Vác leur a permis de faire financer des dispositifs de modération de la circulation par le secteur privé et d'obtenir l'aide du gouvernement néerlandais pour son réseau de pistes cyclables. Quoique modestes, ces opérations portent heureusement témoignage des progrès que le recours à des techniques novatrices permet de réaliser.

Ceux qui allèguent de l'absence de projets commercialement valables pour expliquer le refus de participation des investisseurs privés aux projets de BKV n'entendent en fait rien aux modes de financement novateurs utilisés dans d'autres pays européens. Au nombre de ces modes se rangent notamment :

- La location-bail de matériel roulant.
- Le calcul et la perception des recettes par des entreprises privées.
- L'adjudication des services d'autobus sur appels d'offres.
- La concession des nouvelles lignes ferroviaires ou des extensions des lignes existantes.

Il serait erroné d'affirmer qu'il est simple et toujours profitable de mobiliser des capitaux (et des financements) privés par de tels moyens, mais il ne fait aucun doute que les grands opérateurs de transports publics peuvent accueillir des investissements privés propres à renforcer leur rentabilité, leur efficacité et leur qualité. Le recours aux moyens privés de financement et d'exploitation peut en outre conférer une certaine flexibilité à des programmes d'investissement et permettre de réaliser certains investissements hautement nécessaires plus tôt qu'il ne serait autrement possible.

### *Innovation et changement*

Le secteur des transports semble dans l'ensemble très allergique à l'innovation et au changement. Cette fidélité des principaux acteurs à des structures institutionnelles et financières insatisfaisantes a amené le secteur des transports à se laisser distancer par d'autres secteurs économiques en Hongrie.

L'innovation technique reste relativement limitée dans le secteur : les équipements sont en grande partie surannés et l'absence de systèmes de billetterie électronique (dont la mise en place est toutefois programmée), de location

automatique des véhicules, d'information des voyageurs en temps réel, etc., dégage une impression de vétusté. Il n'y a pas encore de systèmes de régulation du trafic en fonction de la demande (système SCOOT par exemple), quoique ces dernières années aient vu s'améliorer la signalisation des carrefours à Budapest, le système d'observation MARABU s'installer sur l'autoroute périphérique M0 au sud de la capitale et BKV adopter un système de suivi automatique des véhicules.

La télématique permettrait également d'améliorer considérablement tant la perception des prix des billets que l'organisation et l'interopérabilité des services des différents opérateurs. La création d'une Association des transports de la ville de Budapest lui conférerait une importance toute particulière dans l'optique notamment de la répartition des recettes à l'intérieur d'un système tarifaire intégré.

Il faudrait pour ce faire investir, mais ces investissements, vu l'intensité d'utilisation des équipements existants, s'avèreront probablement rentables. Plusieurs projets d'infrastructures (allant du remplacement de passages à niveau par des passages dénivelés à la construction de nouveaux ponts ou tunnels pour franchir des rivières) pourraient aussi s'avérer très bénéfiques en termes de trafic et d'environnement.

## 6.5. Aménagement du territoire et urbanisme

### *Qualité des principes et difficultés de mise en pratique*

La politique urbanistique hongroise s'appuie sur des principes sains, fermement ancrés dans la sphère du développement durable et proches de ceux que défendent d'autres villes européennes. Elle vise ainsi à :

- Prévenir toute extension anarchique des villes.
- Préserver la densité des centres-ville et restaurer leur bâti.
- Réurbaniser les friches industrielles proches du centre et riches en infrastructures de transport, sauvegarder les espaces verts, créer des nouveaux centres en périphérie et préserver la compacité et la valeur historique des villages environnants.

Il s'est toutefois révélé difficile de traduire ces beaux principes en de bonnes politiques et de les appliquer. Les autorités urbaines ont en effet peine à résister, comme dans beaucoup d'agglomérations, à la poussée à la périurbanisation exercée par les habitants en quête d'espace et de logements moins chers et par les investisseurs à la recherche de terrains où construire des bâtiments industriels ou commerciaux, ainsi qu'aux intérêts politiques et financiers en jeu. Les centres commerciaux construits récemment dans la banlieue de Budapest sont là pour en témoigner.

Cette situation pourrait trouver une de ses explications dans le fait que les lois qui régissent l'aménagement du territoire ne se sont pas encore pleinement stabilisées en ce sens qu'elles se trouvent aujourd'hui à mi-chemin entre une forme héritée du régime antérieur et celle que leur donnera la transposition des directives de l'Union européenne, une transposition à ce jour encore incomplète. Ce cadre législatif et réglementaire transitoire pourrait être responsable en partie de la permissivité d'une politique urbanistique pourtant assise sur des principes sains, porteurs d'une approche plus restrictive des questions d'urbanisation.

Il n'est pas sûr non plus que les autorités publiques disposent des outils nécessaires à la mise en œuvre de leur politique. La politique urbanistique actuelle semble reposer sur une assise réglementaire et les rencontres avec les autorités communales et municipales ont révélé qu'elles étaient peu attentives aux potentialités d'outils « positifs » tels que les avantages fiscaux ou l'expropriation amiable. La volonté d'extension des espaces verts du centre ou proches du centre de Szeged bute ainsi actuellement sur la multiplicité des propriétaires fonciers. Les autorités communales n'ont pas parlé d'un achat éventuel de ces terrains, sans doute parce qu'elles n'ont pas les moyens légaux et financiers de le faire.

### ***Incidences de l'étalement urbain sur la demande de transport***

L'une des conséquences de cette maîtrise insuffisante de l'urbanisation se situe au niveau de la demande de transport qu'elle génère. La migration des citadins vers les banlieues rurales (beaucoup de Hongrois utilisent leur résidence secondaire de la périphérie rurale comme résidence principale) induit un lourd gonflement de la circulation sur les axes de pénétration et oblige à construire des infrastructures périphériques de faubourg à faubourg. Les autorités urbaines devraient comprendre que les profits générés aujourd'hui par la vente des terrains à des promoteurs privés seront contrebalancés demain par la construction nécessaire de nouvelles infrastructures de transport.

La création de centres commerciaux en périphérie contribue également à la saturation des infrastructures existantes parce que ces centres s'établissent généralement à proximité des carrefours les plus encombrés. Le développement commercial, corollaire normal d'une croissance économique rapide, ne semble pas être suffisamment planifié en termes tant d'aménagement du territoire que d'augmentation prévisible du trafic et des services de transport public.

### ***Nécessité d'une autorité planificatrice régionale***

Le renforcement de la dimension régionale de la politique hongroise d'aménagement du territoire serait sans aucun doute bénéfique à son efficience et à son efficacité. Il serait utile d'intercaler un niveau intermédiaire entre les plans-cadres nationaux et locaux. La démarche serait particulièrement indiquée pour Budapest

étant donné qu'il n'y a pas d'entité politique forte couvrant le Grand Budapest, un territoire à l'échelle duquel bon nombre de problèmes d'urbanisme et de transport se posent aujourd'hui. La forte contraction de la part du trafic sortant et entrant assurée à Budapest par les transports publics, contraction nettement supérieure à celle de son trafic intraurbain, pourrait être imputable en partie à l'absence de politique au niveau de l'agglomération.

La rédaction d'un mémorandum sur l'aménagement du Grand Budapest marque un pas en avant, mais il reste à définir clairement et à renforcer la valeur légale de ce document ainsi que les moyens utilisables pour en imposer la mise en œuvre. Les initiatives de Pro Regio, l'organisme de développement régional créé en juillet 2000 pour la région centrale située autour de Budapest, se sont aussi révélées bénéfiques, essentiellement au développement et à la promotion des entreprises de la région. Elles ont néanmoins débouché sur l'élaboration d'un Plan stratégique pour la région centrale et joueront un rôle important dans la répartition des prochains fonds structurels de l'Union européenne.

## 6.6. Environnement

### *Place des transports dans la politique environnementale*

Les autorités hongroises paraissent parfaitement conscientes des problèmes d'environnement soulevés par les transports (au niveau en particulier de la qualité de l'air) et prêtes à agir pour améliorer les choses. Elles se sont fixé des objectifs clairs et prouvé ce faisant leur volonté de maîtriser les conséquences environnementales du développement économique du pays. Quelques villes, dont Budapest et Szeged, ont acheté du matériel assez sophistiqué de contrôle de la qualité de l'air. La mise à la ferraille des vieux véhicules polluants, la mise sur le marché de carburants plus propres et les primes au montage de dispositifs d'épuration des gaz d'échappement ont, en induisant le remplacement des véhicules automobiles très polluants de technologie surannée par des véhicules modernes moins polluants, exercé des effets bénéfiques sur la qualité de l'air qui semblent avoir plus que compensé l'augmentation du nombre de voitures particulières. Les universités et autres établissements d'enseignement supérieur ont ajouté les questions d'environnement à leurs programmes de cours.

Tous ces efforts, quelque louables qu'ils puissent être, n'ont toutefois pas produit les avancées espérées parce que le contrôle de la pollution n'a pas été épaulé par des mesures de limitation de la circulation et du stationnement. La désignation des problèmes de pollution à la vindicte publique semble être à l'heure actuelle la principale forme d'action entreprise.

Une visite effectuée en 2003 dans les ateliers de Tisza Volán, à Szeged, a donné une image éminemment positive d'un site dont la gestion environnementale



impressionnante sautait aux yeux. Certifiée ISO 9001 pour sa qualité technique (entretien et réparation), ses services aux voyageurs, ses actions de formation et sa gestion environnementale, la société Tisza Volán met l'accent sur le tri et le recyclage des déchets sur son site et a, par cette certification, été distinguée pour la priorité qu'elle accorde à l'impact de ses activités sur l'environnement.

## 6.7. Conclusions

Il y a beaucoup de choses positives à dire des transports publics en Hongrie. La gestion et le développement de ces transports s'y inscrivent généralement dans une optique de durabilité. Le pays dispose d'un réseau de chemin de fer étendu, compte tenu de sa superficie, et de systèmes de transports publics certes vieillissants, mais de bonne qualité. Le développement du réseau routier répond à une motorisation massive relativement récente, mais le réseau existant est en assez bon état, même s'il n'est pas adapté à la circulation automobile dans le centre historique des villes.

Les structures institutionnelles, organisationnelles et financières actuelles empêchent toutefois de traduire convenablement la philosophie généralement sage sur laquelle le transport urbain s'appuie dans le pays en politiques, programmes et projets pratiques rationnels.

Le gouvernement place les transports très haut sur la liste de ses priorités, mais cela ne transparait pas dans les structures d'allocation des ressources en ce sens que les autorités locales sont investies de trop de responsabilités sans disposer d'assez de ressources pour les assumer effectivement. Les programmes d'action ne sont pas systématiquement accompagnés de plans de mise en œuvre et l'absence de véritable planification régionale contraint à confiner les politiques de transport et d'aménagement dans des limites artificiellement étroites.

L'existence de monopoles d'État pour les services nationaux de transport par chemin de fer et par autocar ou autobus ainsi que d'opérateurs publics locaux dans les grandes villes (dont chacun a un mandat et un régime de financement qui lui sont propres) complique la coordination et exerce un effet dissuasif sur l'innovation et la course aux gains d'efficacité. La précarité et l'insuffisance du financement ajoute encore à ces problèmes, de même que la complexité et le manque de cohérence du système de tarifs réduits et de prise en charge par les employeurs d'une fraction du coût de déplacement en transports publics. La gravité de ces déficiences explique pourquoi la création d'une autorité des transports publics en reste au point mort à Budapest et dans d'autres villes.

Comme dans beaucoup d'autres pays européens, une ambiguïté réelle plane sur le sort à réserver à l'automobile dans les villes. La Hongrie est pourtant mieux placée que beaucoup d'entre eux pour lancer un programme de limitation progressive de l'utilisation de la voiture dans les zones urbaines compactes.

En dépit des problèmes évoqués ci-dessus ainsi que dans le corps du rapport, les motifs d'optimisme sont réels. La plupart des problèmes n'ont pas encore atteint le stade où il devient nécessaire de recourir à des moyens extrêmement coûteux pour commencer à bien les résoudre. Le consensus semble s'être dégagé sur ce qu'il y a lieu de faire et la Hongrie peut encore porter ses transports publics à un niveau comparable à celui auquel ces transports se situent ailleurs, dans les pays de l'Union européenne. La capacité d'innovation et de réforme du secteur des transports au niveau local est évidente et des progrès substantiels ont été accomplis dans d'autres secteurs de l'économie.

La Hongrie est un assez petit pays (10 millions d'habitants sur 93 000 km<sup>2</sup>) en pleine transition économique dont la constitution accorde une grande importance au pouvoir central. Il est des circonstances dans lesquelles il incombe à l'État de s'impliquer avec fermeté et cohérence dans la résolution des grands problèmes du pays, des problèmes dont le transport urbain fait sans contredit partie. L'État central semble réticent à assumer ses obligations dans ce domaine, non pas par indifférence ou négligence, mais sans doute parce qu'il ne sait pas comment maîtriser les mutations rapides de la situation.

Pour ce qui est de l'avenir de l'économie, La Hongrie est capable de bien faire dans les secteurs tertiaire et quaternaire prospères en milieu urbain. Il appartient à l'État, pour concrétiser ces potentialités, de définir le cadre politique, de créer les structures administratives et de dégager les ressources nécessaires pour pouvoir s'attaquer efficacement aux problèmes soulevés par les transports urbains.

## Notes

1. Se reporter à la section 5.1.1 pour une description de la politique de 1996. Ainsi qu'il est signalé dans l'introduction, les délibérations concernant une nouvelle politique des transports étaient en cours au moment de la rédaction du présent rapport.
2. Comme il est indiqué dans l'introduction au présent rapport, en 2002, le changement de gouvernement et la réorganisation du ministère ont entraîné la création d'un petit groupe, au sein du ministère de l'Économie et des Transports, qui traite des questions de transports urbains.

## Bibliographie

- Banque mondiale (1995), *Rapport d'évaluation, République de Hongrie*, Budapest Urban Transport Project, Division de l'énergie, de l'environnement, des transports et des télécommunications, Société financière internationale – Département Europe centrale et Europe de l'Est, Banque mondiale, 17 mai 1995.
- CE (1998), *Transport Development in the Central European Countries : Analysis of the Trends for the Years 1994 and 1995*, Commission européenne, Eurostat et Phare, Communautés européennes, 1998.
- CEMT (1998), *L'infrastructure de transport dans les pays de la CEMT : panorama et perspectives* (monographies), Conférence Européenne des Ministres des Transports, 1998.
- CEMT (1997), *Issues in Sustainable Transport : The Case of Hungary*, Conférence Européenne des Ministres des Transports, Document CEMT/CS/ENV(97)2, 1997.
- Hook (1999), *The Political Economy of Post-transition Transportation Policy in Hungary*, Walter Hook, publié dans *Transport Policy* 6, Pergamon Press, 1999.
- KSH (2001), *Statistical Yearbook of Hungary 2000*, Office central hongrois des statistiques, Budapest, 2000.
- KSH (2000), *Statistical Yearbook of Hungary 1999*, Office central hongrois des statistiques, Budapest, 2000.
- MTCWM (1996), *Transport Policy of the Government of the Republic of Hungary*, ministère des Transports, des Communications et de la Gestion des eaux, Budapest, 1996.
- MTCWM (1999), *Transport, Post and Telecommunication and Water Management Data 1995-1998*, ministère des Transports, des Communications et de la Gestion des eaux, Budapest, 1999.
- Monigl *et al.* (2000), *Background Report for the ECMT National Peer Review of Urban Travel Policy in Hungary*, Dr. Janos Monigl, Transman Consulting, Budapest, 2000.
- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE, 1998-1999, Hongrie*, OCDE, Paris : 1999.
- OCDE (2000a), *Études économiques de l'OCDE, 1999-2000, Hongrie*, OCDE, Paris : novembre 2000.
- OCDE (2000b), *Examen des performances environnementales de l'OCDE, Hongrie*, OCDE, Paris, 2000.
- OCDE, (2001), *Examens territoriaux de l'OCDE, Hongrie*, OCDE, Paris, 2001.
- Tánczos (1995), "Organising and Financing Urban Public Transport in Budapest", de Katalin Tanczos, Université technique de Budapest, publié dans *Sustainable Transport in Central and Eastern European Cities*, Conférence Européenne des Ministres des Transports et OCDE, OCDE, Paris, 1995.

**Sites Web**

Atlapedia (Web), Site Internet : Atlapedia, Latimer Clarke Corporation Pty Ltd. 1993-2000, [www.atlapedia.com/online/countries/hungary.htm](http://www.atlapedia.com/online/countries/hungary.htm).

KSH (Web), Site Internet : Office central hongrois des statistiques 1996-1998, [www.ksh.hu/pls/ksh/docs/index\\_eng.html](http://www.ksh.hu/pls/ksh/docs/index_eng.html).

CIA (2001), The World Factbook, [www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/hu.html](http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/hu.html).

*Annexe*

**Membres de l'équipe d'experts de la CEMT**

**Pairs**

M. David Bayliss  
Halcrow Fox  
Royaume-Uni

M. Marcel Nollen  
Ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux  
Pays-Bas

M. Yannik Tondut  
Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement  
France

**Secrétariat de la CEMT**

M. Jack Short  
Secrétaire général  
M<sup>me</sup> Mary Crass  
Administrateur principal

## *Autres titres dans la même série*



**TRANSPORTS URBAINS DURABLES :  
LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES**  
Examens nationaux  
(75 2003 08 2 P) ISBN 92-821-0311-0  
CEMT (2003)



**TRANSPORTS URBAINS DURABLES :  
LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES**  
Rapport final  
(75 2002 01 2 P) ISBN 92-821-2368-5  
CEMT (2002)



**TRANSPORTS URBAINS DURABLES :  
MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES**  
Messages clés pour les gouvernements  
(75 2002 05 2 P) ISBN 92-821-2370-7  
CEMT (2002)

Brochure gratuite



**TRANSPORTS URBAINS DURABLES :  
LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES**  
Examen national par les pairs : Pays-Bas  
(75 2001 02 2 P) ISBN 92-821-2328-6  
CEMT (2001)

# ***AUTRES PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA CEMT***

## ***LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DES CHEMINS DE FER EN RUSSIE***

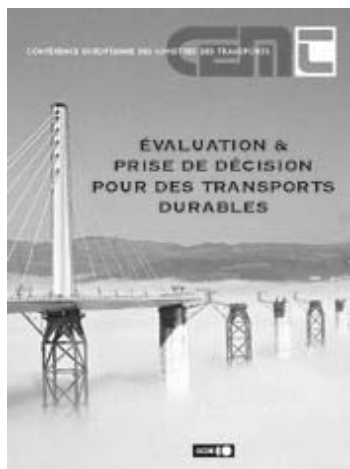


Les chemins de fer acheminent 80 % du volume de marchandises transporté en Russie, d'où l'importance cruciale de leurs performances pour la croissance économique du pays. Bien qu'ils aient souffert d'une sévère insuffisance d'investissements, ils sont actuellement engagés dans une réforme qui progresse rapidement et dont il est capital d'entretenir la dynamique.

Dans ce rapport, quelques-uns des plus éminents spécialistes mondiaux de la réglementation des chemins de fer examinent la restructuration du secteur. Ils analysent notamment les conséquences d'une réforme tarifaire et de l'instauration de la concurrence au sein de l'un des réseaux ferrés les plus étendus du monde. Ce rapport s'appuie également sur l'expérience d'autres pays membres de la CEMT. Certains aspects de la réglementation en vigueur en Allemagne, en Italie, au Royaume-Uni et au sein de l'Union européenne sont résumés dans les annexes du rapport.

(75 2004 04 2 P) ISBN 92-821-2310-3 (à paraître en juillet 2004).  
Disponible également en russe : ISBN 92-821-2313-8.

# ***ÉVALUATION ET PRISE DE DÉCISION POUR DES TRANSPORTS DURABLES***



L'instauration d'un développement plus durable nécessite des procédures de planification et de prise de décision particulières. Celles-ci doivent permettre de présenter aux décideurs techniques et politiques les résultats des évaluations économiques préalables et des études d'impact sur l'environnement de manière claire, précise et transparente. En effet, les dispositifs efficaces ne cherchent pas à se substituer aux responsables appelés à prendre des décisions. Leur fonction est de mettre en évidence les choix à opérer, ainsi que les risques et les incidences auxquels il est difficile ou impossible d'attribuer des valeurs monétaires. Ce rapport formule des recommandations

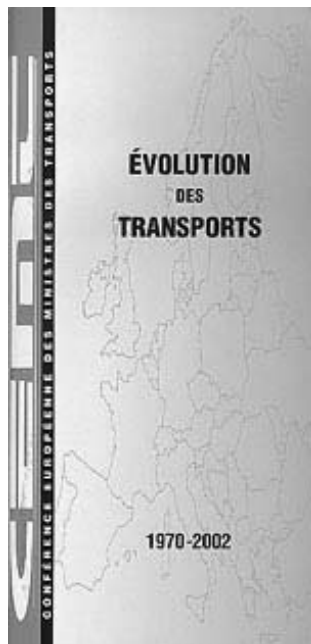
concernant les bonnes pratiques à appliquer dans le secteur des transports sur la base des expériences de sept pays en matière de planification des infrastructures et d'élaboration des politiques des transports.

(75 2004 02 2 P) ISBN 92-821-1312-4, avril 2004.



# ÉVOLUTION DES TRANSPORTS

## *1970-2002*



Quelle a été l'évolution du secteur des transports de voyageurs et de marchandises depuis 1970 ? Qu'en est-il de la sécurité routière ? Cette publication fournit les statistiques les plus récentes sur les transports en Europe et s'efforce de mettre en évidence, notamment à l'aide de graphiques, les tendances majeures.

Cette étude offre au lecteur la primeur des tendances de l'évolution des transports car sa parution précède celle de tous les ouvrages comparables. Elle présente une analyse de la situation des transports dans les pays de l'Europe de l'Ouest et de l'Est ainsi que dans les pays baltes et la CEI.

(75 2004 01 2 P) ISBN: 92 821 0324 2, avril 2004.

# ***LA RÉFORME DES TAXES ET DES REDEVANCES DANS LES TRANSPORTS***

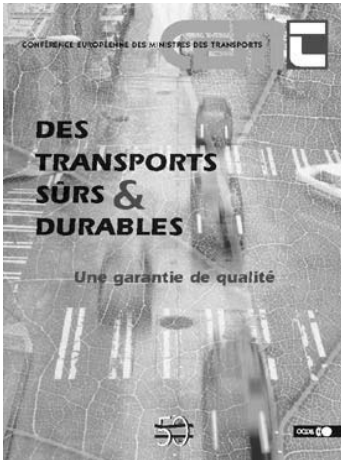


Cette publication examine les principes économiques qui sous-tendent les systèmes fiscaux les plus efficaces et fournit un cadre en vue de comparer les taxes et les redevances à l'échelle internationale. Elle analyse les effets potentiels d'une réforme des taxes et des redevances du secteur des transports visant à optimiser leur efficacité. Elle étudie notamment les changements susceptibles de se produire en matière de prix et de taxes, tant pour les automobilistes et les transporteurs routiers que pour les utilisateurs de services de transport. Le rapport s'intéresse également à l'impact que les disparités fiscales entre pays ont sur leur compétitivité au niveau international.

(75 2003 10 2 P) ISBN 92-821-0318-8, décembre 2003.

# ***DES TRANSPORTS SÛRS ET DURABLES***

## ***Une garantie de qualité***



La sécurité routière englobe généralement trois éléments, à savoir, la route, le véhicule et le conducteur ou, selon la terminologie employée par la CEMT, l'infrastructure, le véhicule et le comportement humain. Pour promouvoir la sécurité routière, il faut également s'intéresser à un éventail de thèmes plus large -- l'environnement, la durabilité et la qualité de la vie. A l'avenir, un système de transport routier efficace devrait offrir une accessibilité sûre et durable.

L'idée d'organiser un séminaire est venue de la présentation faite par un représentant du programme "vision zéro" adopté par le Parlement suédois à l'automne 1997. L'idée qui sous-tend le programme "vision zéro" est la

suivante : personne ne devrait être tué, grièvement blessé ou handicapé suite à un accident de la circulation routière.

A l'invitation des autorités tchèques, le séminaire a eu lieu en mars 2002 à Prague. De nombreuses organisations responsables des politiques et des travaux en matière de sécurité routière y ont participé, qu'elles soient gouvernementales ou non gouvernementales.

(75 2003 03 2 P) ISBN 92-821-2303-0, mars 2003.

# ***GÉRER LES DÉTERMINANTS DE LA DEMANDE DE TRANSPORT***



L'objectif du séminaire était de passer en revue les déterminants clés de la demande de transport, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du domaine de responsabilités traditionnel des ministères des transports, et d'identifier les mesures susceptibles d'influer sur ces facteurs clés. Lors du séminaire, les débats entre les professionnels du transport et ceux de l'environnement ont démontré une large entente concernant la gestion de la demande et les instruments qui devraient être utilisés en ce sens. Quelques cas de "bonnes pratiques" ont été identifiés, notamment dans les domaines du transport intégré, de la planification de l'utilisation des sols et des redevances pour

l'utilisation des infrastructures. La conclusion du séminaire est que l'heure est venue de mettre en œuvre des politiques de gestion de la demande sur une large échelle.

(75 2003 05 2 P) ISBN 92-821-2376-6, mars 2003.

## **TABLE RONDE 123**

### ***Vandalisme, terrorisme et sûreté dans les transports publics urbains de voyageurs***



Plus de sûreté dans les transports publics veut également dire une fréquentation de ces transports en hausse en heures creuses, une baisse des coûts de réparation des dommages, un taux d'absentéisme du personnel en baisse et une moindre perturbation des services. Les pouvoirs publics ne peuvent donc se désintéresser du problème du vandalisme dans les transports publics.

Le lecteur trouvera dans cette publication les recommandations que la Table Ronde a formulées pour combattre les actes de vandalisme : l'institution de partenariats locaux qui associent tous les acteurs de la prévention, de l'intervention et de la répression, l'échange

d'expériences, la rédaction de guides pratiques sur les mesures de prévention et sur la conception des infrastructures, des informations sur les succès et échecs. Une classification de chacune des mesures ferait ainsi partie de l'action urgente à entreprendre par les pouvoirs publics nationaux et internationaux confrontés à un problème d'ampleur croissante.

Le terrorisme quant à lui nécessite un traitement spécial devant l'impératif que la lutte contre ce phénomène soit abordée à grande échelle, compte tenu de ses spécificités et du changement de nature qu'il connaît depuis le 11 septembre 2001. Mais, là aussi, une exigence de coopération internationale transparait et la Table Ronde a souligné différentes pistes à ce sujet dont le lecteur pourra prendre connaissance en consultant cette publication.

(75 2003 07 2 P) ISBN 92-821-0302-1, juin 2003.

## **TABLE RONDE 122**

### ***Transport et manifestations exceptionnelles***



Les manifestations sportives, culturelles ou festives de grande envergure se multiplient. Elles ne constituent toutefois pas un ensemble homogène. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer la Coupe du Monde de football et le Tour de France cycliste. Chacune de ces manifestations a ses caractéristiques propres.

Développer une réflexion globale sur les transports à l'occasion de tels événements est tout à fait nouveau. Les manifestations exceptionnelles génèrent des flux importants de visiteurs et nécessitent une intendance souvent très lourde. Elles exigent des moyens spécifiques en termes de transport et de logistique. La sécurité des transports est également cruciale lors de tels événements.

La Table Ronde a examiné diverses expériences en Europe et dans le monde. Il en ressort que des objectifs ambitieux en matière de transport contribuent à la qualité de l'événement.

Chaque expérience est pratiquement un cas unique et l'une des principales conclusions de la Table Ronde est qu'il faudrait que chaque manifestation ainsi que ses conditions d'organisation et de déroulement soient référencées. On pourrait ainsi constituer une "mémoire" accessible à tout candidat à l'organisation d'un tel événement. Cette Table Ronde est une première étape dans cette démarche.

(75 2003 04 2 P) ISBN 92-821-2305-7, mars 2003.

## **TABLE RONDE 121**

### ***Gérer les déplacements du personnel***



Inciter les salariés à utiliser les transports publics est fondamental, car des objectifs environnementaux tels que la réduction des émissions de gaz à effet de serre sont en jeu. Une inflexion des comportements nécessite des actions au niveau des entreprises, par exemple, le recrutement de spécialistes de la mobilité, qui auraient pour tâche la réduction de la dépendance des salariés à l'égard de la voiture particulière. Les pouvoirs publics peuvent conforter l'action des entreprises par des campagnes d'information, par la rédaction de guides pratiques sur les bonnes initiatives, et par l'adaptation des cadres réglementaire et fiscal.

L'approche retenue dans cet ouvrage est novatrice. La Table Ronde 121 est partie d'une réflexion sur le parking gratuit des salariés aux États-Unis, parking gratuit aux effets complexes et multiples. A cette gratuité peut se substituer une politique de "cash out" visant à indemniser le renoncement par certains à une telle facilité. La Table Ronde a ensuite abordé différentes expériences d'organisation par les entreprises de la mobilité des salariés dans le contexte européen, pour terminer par des conclusions à l'attention des pouvoirs publics locaux, régionaux et nationaux.

Cette Table Ronde apporte une pièce maîtresse à l'édifice visant à dessiner les contours des actions à entreprendre dans la perspective de transports durables.

(75 2002 11 2P) ISBN 92-821-2299-9, novembre 2002.

## *Aspects économiques de l'accessibilité des taxis*



Le taxi est un élément essentiel du système de transports contemporain qui offre un service porte-à-porte à toute heure du jour et de la nuit. Comme dans les autres modes de transport, il est indispensable d'améliorer l'accessibilité des taxis pour les personnes âgées et handicapées.

Ce rapport est le fruit d'un dialogue entre les pouvoirs publics et la profession. Il présente des données provenant de 14 pays sur leurs services de taxis, l'organisation de la profession, l'utilisation des taxis par les personnes âgées et handicapées et le coût des taxis accessibles.

Cet ouvrage décrit tout un éventail de mesures que devraient prendre les pouvoirs publics et la profession pour que ce mode de transport puisse procurer à tous, dans de bonnes conditions de rentabilité, un moyen de déplacement abordable et accessible.

(75 2001 15 2 P) ISBN 92-821-2366-9, novembre 2001.



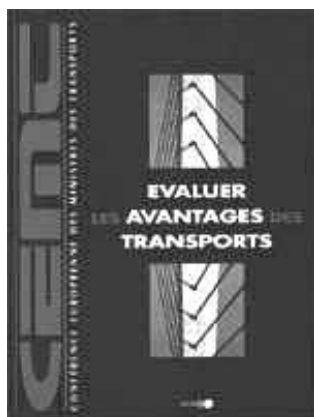
## *Réduire les émissions des véhicules*



Cet ouvrage examine les limites d'émissions des gaz d'échappement de véhicules adoptées en Europe, au Japon et aux Etats-Unis et fournit ainsi au lecteur de précieuses comparaisons. On y trouvera également une analyse des mesures d'incitation à la production de carburants sans soufre (ces carburants sont susceptibles de réduire à la fois les émissions classiques et le dioxyde de carbone). Enfin, cette publication décrit les différentes techniques de contrôle des émissions ainsi que l'impact de ces émissions sur la santé et l'environnement. Elle étudie les limites appliquées aux voitures particulières et aux poids lourds afin de déterminer si celles-ci sont suffisantes.

(75 2001 10 2 P) ISBN 92-821-2363-4, août 2001.

## *Evaluer les avantages des transports*



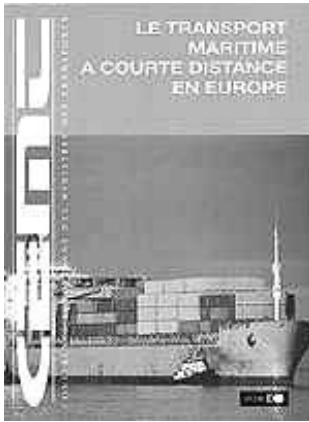
Cet ouvrage examine l'ensemble des avantages -- et des coûts -- économiques des infrastructures de transport. Il présente également une réflexion sur les moyens d'établir des estimations satisfaisantes de l'impact global des investissements prévus sur les économies régionales et nationales. Ce livre montre qu'il faut prendre en compte toutes les imperfections économiques susceptibles de survenir -- celles auxquelles le projet devra s'attaquer, notamment la tarification en situation de monopole au niveau local ; celles qui sont liées à l'usage des infrastructures, telles les externalités environnementales ; mais aussi les conséquences non désirées, par exemple les incidences sur le marché local du travail. Il convient également de s'assurer que les avantages nets profitent bien à ceux qui étaient censés bénéficier du projet.

Cette publication s'appuie sur des travaux novateurs récemment menés au Royaume-Uni. Elle propose des moyens d'améliorer les évaluations basées sur la traditionnelle méthode de l'analyse coûts-avantages, et lève les doutes qui avaient bloqué son utilisation dans de nombreux pays. Le rapport principal est complété par des examens d'évaluation de projets de transport en Allemagne, en France et au Royaume-Uni, ainsi que dans toute l'Europe.

Il est étayé par l'analyse d'une méthode permettant de déterminer les volumes optimaux d'investissement en infrastructures de transport pour maximiser le bien-être économique.

(75 2001 09 2 P) ISBN 92-821-2362-6, avril 2001.

# *Le transport maritime à courte distance en Europe*



Depuis quelques années, les transports maritimes à courte distance (TMCD) ont bénéficié de nombreuses initiatives publiques visant à promouvoir leur développement. L'objectif a été de favoriser une meilleure répartition modale des transports en Europe, mais aussi de diminuer l'impact des transports sur l'environnement, d'assurer une meilleure cohésion européenne, et de promouvoir un système de transport durable.

Ainsi, les TMCD ont jusqu'à présent suscité l'intérêt des pouvoirs publics surtout en tant qu'alternative aux transports routiers, mode prédominant en Europe. Mais les TMCD peuvent-ils être conçus seulement comme une alternative aux transports routiers ? Ne constituent-ils pas un élément à part entière d'un réseau de transports intégré ? Cet ouvrage montre quel rôle les TMCD peuvent jouer dans l'optique de modes de transport complémentaires et quels défis les pouvoirs publics européens devront relever.

(75 2001 05 2 P) ISBN 92-821-2269-7, février 2001.

# *La réforme ferroviaire*

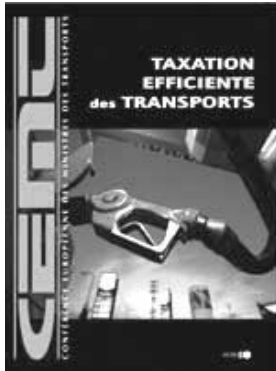


Cette publication examine les formes que la réglementation des marchés de fret ferroviaire doit prendre en vue de promouvoir l'efficacité des chemins de fer, et de l'économie en général. Les monopoles, les économies d'échelle, la concurrence, les fusions, la propriété et la structure de l'industrie ferroviaire sont analysés, ainsi que les différentes expériences menées en Amérique du Nord, en Australie, au Japon, dans l'Union Européenne et dans des pays d'Europe de l'Est ou de l'Ouest.

Les besoins en réglementation diffèrent selon le marché étudié, et les contraintes politiques ne permettent pas de transférer les modèles de réformes en bloc d'un continent à l'autre. Cependant, il est possible de tirer des leçons des actions menées dans ces pays et de les intégrer dans les réformes qui sont actuellement à l'examen dans tous les pays de la CEMT et de l'OCDE.

(75 2001 01 2 P) ISBN 92-821-2272-7, janvier 2001.

# *Taxation efficace des transports*



Que nous apprend la comparaison des taxes et redevances françaises et allemandes ? Les transporteurs paient-ils davantage dans un pays que dans l'autre ? Si tel est le cas, quel effet cette différence a-t-elle sur la rentabilité des transports dans chacun des deux pays ? L'impact d'une hausse de la taxe sur le gazole est-il le même dans les deux pays, ou les écarts de coûts de main-d'oeuvre sont-ils plus importants ? Ces différences faussent-elles le marché du transport routier international ?

Cet ouvrage fournit un cadre qui permet d'effectuer des comparaisons à l'échelle internationale. Il traite en profondeur des principes économiques à respecter afin d'assurer l'efficacité des systèmes de taxation. Quel est le niveau de taxes idéal ? Quels types de prélèvements conviendrait-il d'appliquer ? Autant de questions cruciales que ces travaux permettent d'appréhender.

(75 2000 18 2 P) ISBN 92-821-2270-0, janvier 2001.

# Informations et commandes

## Clients en Amérique du Nord

### OECD Distribution Center

Extenza-Turpin  
56 Industrial Park Drive  
Pembroke  
MA 02359  
USA

Toll free: +1 (800) 456-6323

Fax: +1 (781) 829-9052

E-mail: [oecdna@extenza-turpin.com](mailto:oecdna@extenza-turpin.com)

## Clients dans le reste du monde

### OECD c/o Turpin Distribution Services Ltd

Stratton Business Park, Pegasus Drive  
Biggleswade,  
Bedfordshire, SG18 8QB  
Royaume Uni

Tél.: +44 (0)1767 604960

Fax: +44 (0)1767 601640

E-mail: [oecdrow@extenza-turpin.com](mailto:oecdrow@extenza-turpin.com)

Internet: [www.extenza-turpin.com](http://www.extenza-turpin.com)

## Les publications de l'OCDE

Organisation for Economic Co-operation and Development

2 rue André-Pascal

75775 Paris Cedex 16

France

Tél: +33-1 45 24 81 67

Fax: +33-1 45 24 19 50

E-mail: [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)

Internet: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Internet: [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

E-mail: [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)



Inscrivez-vous à l'adresse suivante si vous souhaitez être informé(e) lors des parutions des publications : [www.oecd.org/oeaddedirect](http://www.oecd.org/oeaddedirect)

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(75 2004 03 2 P) ISBN 92-821-1316-7 – n° 53516 2004