

XXIIe CONGRÈS MONDIAL DE LA ROUTE
DURBAN 2003

RAPPORT NATIONAL DE LA HONGRIE

SÉANCE D'ORIENTATION STRATÉGIQUE TS5

*L'accès à la mobilité :
un service social de base*

Rapporteur principal :

Dr. FI István, professeur titulaire

Université Polytechnique et des Sciences économiques de Budapest
H-1111, Budapest, Múgyetem rkp. 3. Kmf. 22

Tél : +36-1-463-3798

Fax : +36-1—463-3799

E-mail : fi@uvt.bme.hu

Résumé

Dans le cadre de l'étude portant sur l'accessibilité par les routes, le rapport traite des impacts de la récession sur la circulation qui caractérisait le passage de l'économie planifiée à l'économie de marché. Malgré l'augmentation permanente du nombre des voitures particulières et du taux de rendement du trafic routier, le réseau routier sous-financé, d'une structure et d'un état défavorable est à l'origine des différences particulièrement significatives de l'accessibilité routière d'une région à l'autre. Le développement du réseau routier, adopté par un décret gouvernemental, réalisé selon un programme de 15 ans, favorisera l'amélioration de l'accessibilité.

Le rapport présente et analyse en détail les essais entrepris pour faire participer les usagers des routes (péage) et le capital étranger privé (concessions) dans les coûts du développement routier. La mise en place des péages sur les autoroutes censés couvrir les coûts d'investissement a provoqué une résistance sociale sérieuse et a fait fuir une partie importante des usagers potentiels des autoroutes à péage. Ces dernières années une société concessionnaire d'autoroute a fait faillite, l'encaissement direct a été remplacé par un système à vignette sur deux autoroutes. Des efforts importants ont été engagés pour réduire les tarifs de péage et pour uniformiser les systèmes d'encaissement. Néanmoins, à proprement parler, les coûts de ces efforts sont payés par les contribuables, seulement une petite partie des frais de développement autoroutier sont pris en charge par les usagers (en partie étrangers). En raison des difficultés rencontrées, ces dernières années le rythme de la construction du réseau autoroutier, financée uniquement à partir des ressources budgétaires et des crédits contractés avec la garantie de l'Etat, s'est ralenti.

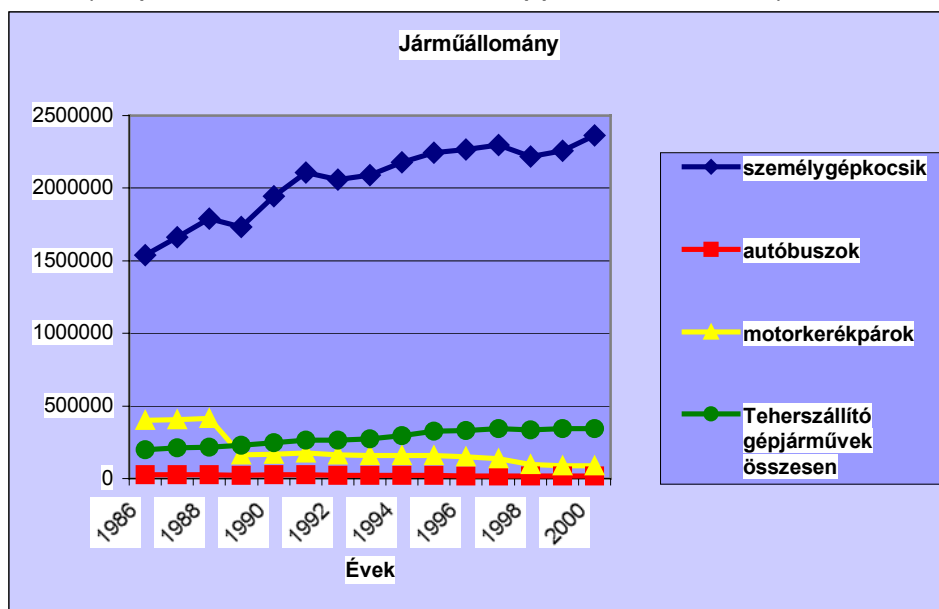
Pour finir, le rapport présente le développement et la mise en pratique des méthodes du dialogue établi avec les habitants (consultation et participation) en relation avec la préparation et la réalisation du développement routier. Les bureaux de renseignements implantés par l'institution chargée du développement du réseau participent très efficacement à l'information des habitants, à la dissipation des malentendus et ils contribuaient efficacement à la diminution de la durée de préparation des projets. Les études d'impacts déjà réalisées servent de base pour le perfectionnement des méthodes du dialogue établi avec les habitants et à la réglementation juridique en cours de préparation.

1. Accessibilité par les routes

Parallèlement avec les changements politiques et économiques fondamentaux survenus dans les années 1990 en Hongrie des changements essentiels se sont produits dans le domaine du développement, de l'entretien et de l'exploitation du transport routier également. Le passage de l'économie planifiée à l'économie de marché a été accompagné d'une récession économique grave. L'évolution du rendement du système des transports reflétait aussi ces changements sociaux et économiques : en 1993 et 1994 le rendement du transport de marchandises a baissé à 65 % par rapport à celui de 1990 et le transport de voyageurs a baissé à 90 % de celui de 1990.

La baisse du PNB était moins importante et pour le tournant du millénaire sa valeur dépassait celle de 1990 mais malgré la croissance du rendement des transports, aujourd'hui ils n'atteignent toujours pas le niveau de 1990. Entre-temps la division du travail dans les transports (proportion des rendements) ne cessait de changer (en faveur du transport routier) en s'approchant des valeurs observées dans l'Union européenne. En 2001, en Hongrie 65 % du rendement annuel du transport de voyageurs a été réalisé par le trafic des voitures particulières et 24 % par le trafic des autobus. Cependant, la structure, l'état et le niveau des prestations du réseau routier hongrois sous-financé ne correspond pas aux besoins de plus en plus croissants de la société et de l'économie.

Ces dernières années le parc de véhicules s'est développé rapidement, la composition et les paramètres d'émission du parc sont devenues plus modernes (figure 1) bien que l'âge moyen des voitures particulières et des autobus soit toujours élevé (respectivement 12 et 14 ans approximativement).



Parc de véhicules

voitures particulières

autobus

motocycle

total des poids lourds

Années

Figure 1 – Evolution du parc de véhicules en Hongrie

En 2001, la valeur spécifique du nombre de voitures particulières a atteint 247 voitures particulières / 1 000 habitants, cette valeur ne représente que près de la moitié de la valeur moyenne caractéristique en l'Union européenne. Les valeurs spécifiques du nombre de voitures particulières sont très variées par région allant de 160/1000 habitants (à l'Est de la Hongrie) à 280/1000 habitants (à Budapest).

Caractéristiques générales du réseau routier hongrois (cf. Figure 2) :

- structure *centrale-radiale* du réseau routier,
- manque des liaisons *diagonales* sauf à Budapest, section sud déjà réalisée de la rocade M0,
- actuellement les autoroutes *ne constituent pas de réseau continu* et à part une seule autoroute elles ne vont pas jusqu'aux frontières du pays ce qui fait que le trafic de transit international important qui se développe rapidement traverse des agglomérations habitées causant la détérioration de la qualité de vie des habitants,
- le taux d'achèvement du réseau routier national long de 30.300 km (chaussée solide) atteint près de 100 % mais celui du réseau routier local long de 105.200 km n'atteint que 35 à 40 %,
- près de 60 % du rendement du trafic sont réalisés sur le réseau des routes principales faisant environ 7.000 km et représentant 23 % du réseau routier national causant parfois des embouteillages importants sur les traversées d'agglomération.



Figure 2 – Le réseau routier principal de la Hongrie

Les traits caractéristiques précités démontrent que les *indices d'accessibilité* de près de 50 % des habitants vivant sur près de 3/5 de la superficie du pays exprimés en durée de voyage sont extrêmement mauvais empêchant ainsi la croissance et la relance économique également.

L'objectif essentiel de la politique des transports en cours de révision est, en tenant compte des facteurs précités, de développer le réseau des routes à grande vitesse dans les Couloirs paneuropéens au rythme accéléré et d'améliorer ainsi les indices de l'accessibilité routière dans les régions moins développées.

Le développement permanent du réseau routier national est réalisé selon un programme à long terme (15 ans) adopté par un décret gouvernemental en 2001. Ce programme englobe la construction de 1550 km de nouvelles routes à grande vitesse, la construction des déviations (près de 810 km) atténuant les problèmes d'environnement et de circulation dans les agglomérations, l'augmentation de la capacité des routes existantes (environ 475 km) et le développement du réseau des routes secondaires (près de 12.900 km) dans le but de favoriser la relance des régions en retard. Le projet comprend la construction de nouveaux ponts, la modernisation des ponts existants (14 ponts) et la modernisation des intersections (320 intersections) afin de réduire le risque d'accident et le développement des futures postes frontières routières extérieures de l'Union européenne conformément aux critères de Schengen. Suivant le programme 33 chantiers de construction d'autoroute et de route étaient en cours dans le pays représentant 150 km.

2. Expériences relatives à la répartition des coûts du développement du réseau routier

Jusqu'à fin 1998 le réseau routier national a été financé à partir du Fonds routier, fonctionnant comme un fonds monétaire budgétaire isolé qui peut être planifié pour plusieurs années, ayant une partie débit et une partie crédit, géré par le Ministère des Transports et constitué des recettes fiscales à destination fixée. Depuis la suppression du Fonds routier la planification des dépenses routières et en particulier du budget des développements du réseau est devenue plus aléatoire.

Dans la première partie des années quatre-vingt-dix, afin de résoudre les contradictions graves entre les contraintes budgétaires (manque de capital) et les besoins concernant le développement du réseau routier, parallèlement avec la privatisation des entreprises de développement du trafic des appels d'offres internationaux ont été lancés pour la construction et pour le financement des autoroutes (M1/M15), M5, M3) et d'un pont sur le Danube en réalisation-concession et, pour la majeure partie, avec un capital international privé. En 1994 et 1995, une section à péage de 43 km de l'autoroute M1 a été réalisée sous le régime de la concession, en 1998 elle a été complétée d'une semi-autoroute, de M15 faisant 14 km. La section à péage de 100 km de l'autoroute M5 a été réalisée pour 1998 sous le régime de la concession. L'autoroute à péage M3 faisant 100 km a été finalement construite en 1998 également par une société étatique au capital social modeste constituée en 1996 avec des crédits garantis par l'État pour la plus grande partie. A partir du début 1993 jusqu'à fin 1998, 155 km d'autoroutes et 59 km de semi-autoroutes ont été construits, 90 km d'autoroutes ont été rénovés et à la fin de 1998 la longueur du réseau de routes à grande vitesse a été supérieure à 500 km en Hongrie.

En 1999, le trafic et le chiffre d'affaires bien plus modeste par rapport aux prévisions ont amené en faillite la société concessionnaire privée qui a construit et a exploité la section à péage de l'autoroute M1/M15. Pour ce qui est le pont du Danube, en 1999 le refus de l'augmentation des subventions d'Etat de la société concessionnaire privée, constituée en 1995, a eu pour conséquence la résiliation du contrat. Seule l'autoroute M5 est restée sous le régime de la concession et au jour d'aujourd'hui elle est toujours exploitée efficacement en terme de financement grâce à la subvention d'Etat qui compense, provisoirement, les pertes d'exploitation. L'essai fait pour répartir les coûts de construction de l'autoroute entre les contribuables et les usagers de l'autoroute (les étrangers entre autres) a apporté un résultat équivoque.

Etant donné que l'Etat concédant ne consentait aucune aide pour les investissements de l'autoroute M1, cependant il participait aux frais de construction de l'autoroute M5 (en particulier la section intégrée dans le projet pour en faire une section payante), les tarifs des péages sont très différents d'une autoroute à l'autre. Grâce aux subventions d'Etat importantes et aux conditions avantageuses des crédits garantis par l'Etat les tarifs spécifiques de l'autoroute M3 étaient moins élevés par rapport à ceux des autoroutes en réalisation-concession. Les trois catégories de tarifs appliquées sur le réseau autoroutier à péage d'une longueur de près de 250 km ne facilitaient pas la situation.

En 1999, dans la quatrième année de l'histoire des péages en Hongrie les associations de défense des intérêts des usagers de routes (par exemple, le Club d'automobilistes hongrois) ont exigé de plus en plus intensivement l'uniformisation des systèmes de péages des autoroutes et la réduction des tarifs jugés trop élevés pour les usagers hongrois. A cet effet, la faillite de la société concessionnaire chargée de l'exploitation de l'autoroute M1/M15 tombait bien car contrairement aux estimations préliminaires le chiffre d'affaires de cette société se montait à peine la moitié de la valeur prévue, elle n'arrivait pas à rembourser ses crédits consentis pour le financement de l'exploitation. Compte tenu de ces conditions les parties ont convenu, en accord avec les créanciers, de la restructuration du projet dans le cadre de laquelle la société a cédé son droit de concession (ainsi que ses crédits ré-échelonnés avec la garantie de l'Etat) à une société étatique, soi-disant « adjointe » constituée à cet effet, qui baissait les tarifs de péage immédiatement de moitié en moyenne. Suite à la baisse des tarifs le trafic de l'autoroute augmentait de près de 30 %, en moyenne et dans une mesure différente par catégories de tarifs, tandis que le chiffre d'affaires de la société baissait de 35 % calculé au prix comparatif.

Sur la section gérée par l'Etat il était facile donc de faire jouer la volonté du gouvernement c'est-à-dire de déterminer des tarifs de péage que les usagers hongrois étaient capables de payer. Un décret gouvernemental a prévu que les recettes encaissées aux péages des autoroutes ne devaient couvrir que les coûts d'exploitation et d'entretien sans tenir compte des frais de développement et de financement. Une fois ces conditions remplies, à partir de janvier 2000 un système de vignette uniformisé a été mis en place sur toute la longueur des autoroutes M1 et M3. En 2001 les péages ont été démolis sur ces autoroutes. Les recettes du système à vignette (environ 10 à 11 milliards de forints par an) couvrent les frais d'entretien et d'exploitation des autoroutes M1 et M3. Cependant, afin de couvrir le service de la dette nécessaire au remboursement des crédits consentis pour la construction de ces autoroutes les sociétés ont besoin d'aides budgétaires régulièrement. L'accueil par les usagers du système à vignette était nettement favorable (le trafic de la section à péage de l'autoroute M1 a presque doublé par rapport à la période où le tarif de péage a été plus élevé et sur la section, sans péage précédemment, une baisse de près de 10 % de trafic a été constatée tandis que les caractéristiques du trafic de l'autoroute M3 n'ont pas changé pratiquement), néanmoins, en raison de la proportion élevée des usagers occasionnels cette démarche n'a pas été bien vue dans tous les milieux.

Aujourd'hui les systèmes de péage sont toujours différents mais des négociations sont en cours sur l'extension du système à vignette sur l'autoroute M5 à encaissement direct réalisant une exploitation toujours bénéficiaire sous le régime de la concession. Entre-temps plusieurs alternatives (par exemple, péages électroniques) ont été étudiées pour la mise en place et l'exploitation à long terme et fiable d'un système à péage uniformisé, il est cependant probable qu'aucun changement radical ne sera entrepris avant la clôture du programme de recherche DESIRE ayant pour objectif de déterminer un système à péage européen uniformisé.

3. Dialogue avec la population

La consultation est un forum commencé par le renseignement mais permettant l'expression de l'opinion des intéressés, au cours de laquelle les opinions relatives aux projets sont transmises aux planificateurs, préparateurs de projets sous forme articulée mais ils ne doivent pas être pris en considération ou acceptés obligatoirement. Dans le cadre des consultations les responsables de la SA. Autoroute Nationale tiennent des réunions avec les maires des communes touchées par les nouveaux tracés, ils signent des accords de coopération avec les associations régionales des collectivités locales, ils ouvrent des bureaux de renseignement à l'intention de la population et ils établissent des contacts de haut niveau et de caractère professionnel avec toutes les associations civiles intéressées ou contrariées par les projets de développement. Ils prévoient de permettre l'expression des opinions relatives aux projets présentés sur Internet par voie électronique également.

La participation est un contact de plus haut niveau avec les intéressés lorsque le maître de l'ouvrage ne peut plus se contenter d'écouter les opinions mais il doit les prendre en compte. La forme rudimentaire de la participation est l'exposition du projet au public ou l'écoute publique car la prise en compte des opinions est en rapport avec l'appréciation de l'autorité chargée de délivrer les permis et avec la décision basée sur des arguments techniques. Actuellement les lois hongroises n'imposent pas la prise en compte des opinions des intéressés, cependant il arrive de plus en plus souvent que les autorités délivrant les permis tiennent compte de l'avis des collectivités locales et de la population. En cas d'investissements importants la population concernée forme un lobby sérieux lors de la procédure de l'obtention du permis pour faire imposer aux investisseurs des investissements supplémentaires qui, de règle générale, n'ont plus aucun rapport professionnel avec le projet initial. La raison fondamentale est que les ressources régionales ou locales destinées aux développements sont très modestes en raison de la répartition des ressources financière toujours trop centralisée.

Tous les mois les bureaux de renseignement de la SA. Autoroute Nationale fournissent aux collectivités locales et aux associations régionales des collectivités locales des informations sur l'avancement du projet. Ces bureaux sont ouverts cinq-six jours dans la semaine pendant des heures d'ouverture publiées à l'avance. Pendant la période de préparation des projets les personnes qui viennent se renseigner posent généralement des questions relatives à la protection de l'environnement ou à l'achat des terrains aux employés formés de ces bureaux qui sont tenus de tenir un journal comportant les questions posées. Suite à l'implantation de ces bureaux les procédures d'achat des terrains nécessaires à la réalisation des investissements sont devenues nettement plus simples.

Dans le cas où les employés des bureaux ne pourraient pas répondre correctement à la question posée, cette dernière est transmise au siège de la société et des ingénieurs, des juristes du projet donneront une réponse précise par écrit. Il arrivait plusieurs fois que c'était des habitants connaissant bien le territoire du tracé prévu qui attiraient l'attention du maître de l'ouvrage sur les particularités locales, sur les suppositions archéologiques, sur la passe des gibiers, sur les risques d'obus de guerre.

Lors de l'analyse de la première période du fonctionnement des bureaux de renseignements il a été constaté que ces nouveaux établissements contribuaient efficacement à l'information des habitants de la région, à la dissipation des malentendus. En outre de l'accueil favorable, pour certains sections ces bureaux contribuaient à la diminution du délai d'obtention des permis qui permettait de mieux gérer les projets. Le souhait des habitants de laisser ouverts ces bureaux pendant toute la période des travaux de construction, nouveau phénomène jamais vu, est une preuve de leur efficacité.

La version définitive de la méthodologie de l'établissement des études d'impact de communication avec les habitants a été adoptée en décembre 1997, elle servait de base pour les études d'impacts sur le système à vignette qui sera mis en œuvre, selon les prévisions, à partir de 2003 entreprises (et terminées efficacement en mai 2000) en rapport avec l'élargissement, le prolongement et la rénovation de l'autoroute M7. Depuis, d'autres études ont été entreprises ou réalisées selon cette méthodologie sur une section d'environ 800 km de long du réseau de routes à grande vitesse. Ces études ont été très instructives en matière de dialogue avec les habitants :

- l'opinion, la position des habitants sur certains points est souvent différente de celle qui leur est attribuée par les experts (sans les questionner),
- le dialogue n'est pas structuré, il est déficient malgré le nombre d'études directes déjà réalisées (dans la phase de sondage d'opinions et dans celle de monitoring aussi). Ni les habitants des agglomérations concernées, ni les représentants locaux et nationaux des habitants ni les employés des offices régionaux et municipaux techniques ne sont informés automatiquement et correctement sur les points les concernant, de plus « le lieu » de l'information n'existe pas non plus : absence de bureaux de renseignements où les informations récentes seraient toujours disponibles.
- la population est informée du développement routier en particulier par la presse nationale électronique et écrite mais ces sources d'informations sont moins crédibles aux yeux des gens par rapport à la sphère civile, qui n'est pas à la hauteur dans le domaine des renseignements, et par rapport aux politiciens locaux considérés beaucoup plus fiables, crédibles.

Conclusions

Dans le cadre de l'étude portant sur l'accessibilité par les routes, le rapport traite des impacts de la récession sur la circulation qui caractérisait le passage de l'économie planifiée à l'économie de marché. Malgré l'augmentation permanente du nombre des voitures particulières et du taux de rendement du trafic routier, le réseau routier sous-financé, d'une structure et d'un état défavorable est à l'origine des différences particulièrement significatives de l'accessibilité routière d'une région à l'autre. Le développement du réseau routier, adopté par un décret gouvernemental, réalisé selon un programme de 15 ans, favorisera l'amélioration de l'accessibilité.

Le rapport présente et analyse en détail les essais entrepris pour faire participer les usagers des routes (péage) et le capital étranger privé (concessions) dans les coûts du développement routier. La mise en place des péages sur les autoroutes censés couvrir les coûts d'investissement a provoqué une résistance sociale sérieuse et a fait fuir une partie importante des usagers potentiels des autoroutes à péage. Ces dernières années une société concessionnaire d'autoroute a fait faillite, l'encaissement direct a été remplacé par un système à vignette sur deux autoroutes. Des efforts importants ont été engagés pour réduire les tarifs de péage et pour uniformiser les systèmes d'encaissement. Néanmoins, à proprement parler, les coûts de ces efforts sont payés par les contribuables, seulement une petite partie des frais de développement autoroutier sont pris en charge par les usagers (en partie étrangers). En raison des difficultés rencontrées, ces dernières années le rythme de la construction du réseau autoroutier, financée uniquement à partir des ressources budgétaires et des crédits contractés avec la garantie de l'Etat, s'est ralenti.

Pour finir, le rapport présente le développement et la mise en pratique des méthodes du dialogue établi avec les habitants (consultation et participation) en relation avec la préparation et la réalisation du développement routier. Les bureaux de renseignements implantés par l'institution chargée du développement du réseau participent très efficacement à l'information des habitants, à la dissipation des malentendus et ils contribuaient efficacement à la diminution de la durée de préparation des projets. Les études d'impacts déjà réalisées servent de base pour le perfectionnement des méthodes du dialogue établi avec les habitants et à la réglementation juridique en cours de préparation.