

Pour une économie soucieuse de l'environnement en Hongrie

par

Tamas FLEISCHER *

Istvan POMAZI **

Endre TOMBACZ ***

La situation actuelle des pays est-européens, anciens pays socialistes, est telle que l'histoire n'en a jamais connu de semblable. Notre effort pour en sortir est un phénomène sans précédent et les expériences accumulées par les pays développés ne peuvent être mises à profit que dans une certaine mesure. Notre compréhension et notre perception de l'économie de marché sont différentes de celles de l'Ouest. Dans les économies de marché à l'Ouest, le rôle de l'Etat dans le domaine de la protection de l'environnement est indiscutablement positif. En revanche, nous savons qu'il faut, chez nous, imposer des limites draconiennes au rôle de l'Etat car, au nom de l'efficacité, l'Etat est dans notre pays le principal pollueur.

La Hongrie est en train de chercher sa propre orientation dans le cadre du système des économies de marché. Connaissant les faiblesses de ce système dans le domaine de la protection de l'environnement, nous voudrions autant que possible éviter cet écueil grâce au dialogue avec nos collègues de l'Ouest.

Notre point commun est que, dans les deux systèmes, l'économie est dans un tel état d'excitation - bien qu'avec une intensité et une prise de conscience différentes - qu'elle outre passe ses limites et consomme inconsidérément les matières premières et l'énergie. Dans la pratique

* Economiste, chercheur à l'Institut économique de l'Académie des sciences de Hongrie, Vice-président de l'Institut de recherche sur l'environnement dans les pays de l'Est (ISTER), militant écologique.

** Géographe, responsable au ministère de l'Environnement et de l'aménagement du territoire.

*** Economiste, Directeur de recherche à l'Institut de gestion de l'environnement.
Contribution rédigée au printemps 1991 (Ndlr).

des pays industriellement développés, les germes d'un système de régulation globale limitant les effets indésirables et intégré dans la société existent déjà mais ne se sont pas encore développés. Pour notre société, qui n'est pas encore industrielle, reste une grande question : quel progrès pouvons-nous encore réaliser dans ce sens, car nous avons davantage épuisé notre environnement que les pays développés ?

L'état de l'environnement en Hongrie

La Hongrie a lourdement hypothéqué son environnement et la santé de sa population. La crise de l'environnement se manifeste par la dégradation de tous les éléments de l'environnement.

La pollution de l'air est très forte sur 11% du territoire, où vivent 44% de la population, dans les régions industrielles et urbaines (nombre important de vieilles voitures). Les affections des voies respiratoires chez les enfants y sont quatre fois plus importantes que dans les régions mieux contrôlées.

Les eaux souterraines et les rivières sont également fortement polluées, surtout à cause des engrais chimiques et des produits de traitement mal utilisés dans les régions agricoles, et également à cause de la qualité non satisfaisante des eaux résiduelles industrielles et communales. Les autorités du secteur hydraulique ont développé de manière intensive l'alimentation communale, mais le développement parallèle d'un réseau d'évacuation et d'épuration des eaux résiduelles n'a pas suivi. En Hongrie, les eaux de près de mille agglomérations sont polluées par les nitrates et l'arsenic. Une très grande partie de ces agglomérations, souvent de petits villages, se trouvent dans des régions arriérées où le manque d'eau potable a considérablement contribué à une forte émigration. L'extraction abusive de la bauxite a entraîné, dans certaines régions, un grave déséquilibre des eaux, ce qui menace le développement du tourisme thérapeutique et les réserves d'eau potable.

La dégradation des terres arables, principale ressource du pays, a été considérable du fait de méthodes agro-techniques inadéquates et d'une production polluante. Outre l'érosion causée par le vent et les eaux, l'acidification et la solidification des sols, conséquences d'un emploi inapproprié d'engrais chimiques, sont très inquiétantes.

La quantité des déchets produits en Hongrie est très élevée en raison de l'importante utilisation de matières premières, comparée aux données internationales, tandis que le taux de recyclage est très bas. La quantité d'ordures ménagères augmente continuellement, alors que 96% des dépôts d'ordures du pays ne répondent pas aux règles de protection de l'environnement et d'hygiène publique.

Dans une perspective régionale, les problèmes d'environnement se manifestent par foyers de crise. La concentration considérable de l'industrie implantée à proximité des mines de charbon et autres minerais s'explique par l'implantation de l'industrie lourde traditionnelle le long de l'axe nord-est/sud-ouest, qui suit le massif montagneux. Les agglomérations industrielles se trouvant dans cette région sont parvenues à une situation de crise où se manifestent à la fois la récession des branches de l'industrie lourde (extraction houillère, métallurgie), les conflits sociaux relatifs à l'augmentation du chômage et à la détérioration de l'environnement. La ville de Pecs et ses environs (Hongrie du Sud), situés hors de l'axe mentionné, présentent des symptômes de crise similaires.

Autre élément déterminant de la structure territoriale et économique, l'aménagement du Danube porte les traces de l'industrialisation et de la pollution de l'environnement des cinquante dernières années : fabrication de ciment (Labatlan, Vac), fabrication d'aluminium (Mosonmagyaróvár, Almasfüzitő), raffinerie de pétrole (Százhalombatta), sidérurgie et aciérie (Dunaujvaros), centrale nucléaire (Faks). En outre, ce fleuve reçoit les déchets et pollutions provenant de l'agriculture intensive et des agglomérations qui bordent le Danube.

La situation de la capitale, Budapest, est critique, d'abord à cause de la pollution de l'air causée par la circulation. Mais le fait que le stockage et le traitement des ordures ménagères ne sont pas résolus entraîne des préoccupations croissantes. En ce qui concerne la qualité de l'air au sein de la capitale, on note des différences considérables selon les quartiers. Aux alentours des routes au trafic intense, les enfants présentent un retard physique et intellectuel considérable par rapport aux enfants vivant dans les quartiers où l'air est plus pur.

Les causes générales de la crise de l'environnement

On peut en général affirmer que la crise économique, sociale et écologique survenue en Europe de l'Est est fondamentalement issue du

système lui-même, qui repose sur une économie dirigiste et paternaliste. L'idéologie stalinienne et post-stalinienne, qui a tout imprégné, a été caractérisée par une sorte de "nihilisme environnemental". Cela s'est manifesté d'une part par l'idée du pouvoir illimité de l'homme sur la nature, et d'autre part par une approche étroitement technocratique de la réalité écologique. En conséquence, les systèmes économiques et productifs se sont caractérisés par la prééminence des structures basées sur l'exploitation mégalomane de la nature, absorbant des quantités importantes de matières premières et d'énergie.

Au niveau social, tout en se référant d'une manière rhétorique à l'importance du facteur humain, on a fait le maximum pour étouffer l'émergence de la société civile susceptible de troubler le système. L'approche économique-technocratique étroite a imprégné le comportement social dans son contenu et ses formes et a favorisé la préservation des processus mentionnés ci-dessus.

L'imitation du modèle occidental de consommation est aussi le résultat de cette approche. En vue de prolonger son existence, l'ancienne élite, perdant son pouvoir, a contribué dans une large mesure à l'adoption de ce modèle en le subventionnant grâce à des crédits occidentaux, mais dans une variante qualitativement plus pauvre et destructrice de l'environnement. De plus, cette élite au pouvoir a dépensé les biens communs que nul n'a le droit de s'approprier, en épuisant de manière encore plus illimitée, plus irresponsable, le potentiel de développement des futures générations.

Les rapports de propriété sont à la base des problèmes d'environnement. La domination de la propriété d'Etat a abouti à une situation absurde : l'Etat était en même temps propriétaire des entreprises polluantes et représentait l'autorité chargée de contrôler ces entreprises. Ainsi, les investissements réalisés grâce aux ressources financières de l'Etat et sur ordre central l'étaient souvent sans système d'épuration des eaux approprié, puis le même Etat sanctionnait l'entreprise opérante. Le principe "pollueur-payeur" était perverti par la pratique socialiste.

Une structure économique déformée

La structure économique du pays ne correspond ni aux conditions naturelles, ni aux coutumes de production du pays. La déformation atteint un degré que l'économie de marché n'aurait pas toléré.

La négligence des conditions naturelles se manifesta de la manière la plus évidente dans la production du *kok-saghyz* et de l'orange dans les années cinquante, mais en fin de compte est caractéristique de l'ensemble de la période socialiste. Ses racines idéologiques se trouvent dans le mythe du XIX^{ème} siècle du triomphe de l'homme sur la nature. L'idéologie communiste et sa théorie économique ne considéraient pas les ressources naturelles en tant que valeurs, ou seulement de façon très limitée.

L'autre problème de nature idéologique est la fétichisation de l'industrie et, dans ce cadre, de l'industrie lourde. L'économie basée sur l'idéologie ne peut bien fonctionner que dans un système reposant sur la propriété d'Etat centralement dirigée.

Comme la structure économique, le développement technologique ne correspondait pas à la logique du marché. L'application des technologies de manière inefficace, en gaspillant les matériaux, l'énergie, l'environnement et l'homme, était copiée sur la pratique soviétique. Cette dernière, comme en témoigne la situation actuelle de l'ex-URSS, entraîne la faillite, même pour un pays riche en ressources naturelles ; pour la petite Hongrie, c'est quasiment un suicide. L'intégration au CAEM, organisée sur des bases politiques, a perpétué cette situation de sous-développement pour longtemps.

Un système intentionnellement faible

La législation en matière de protection de l'environnement appliquée en Hongrie n'était pas apte à résoudre les conflits dont les racines résidaient dans les contradictions créées par les rapports de propriété. Ainsi, le système de pénalisation fixait des valeurs limites, tout en tolérant et pénalisant les dépassements. Cette manière de penser se rattache à un système politique maintenant la société dans une situation permanente de culpabilité et de conflit en fixant des règles impossibles à respecter, puis en en tolérant la violation, en maintenant sous une menace serrée les citoyens, les entreprises, les dirigeants.

La protection de l'environnement, en tant que "branche", comme d'ailleurs d'autres branches d'infrastructure, n'a jamais pu obtenir les ressources dont elle aurait eu besoin pour un développement équilibré. La raison en est que la protection de l'environnement et de l'infrastructure n'ont jamais représenté un poids suffisant dans les

arbitrages pour obtenir des ressources et des moyens face aux *lobbies* de production et à la pression idéologique.

Lors de l'établissement du système d'organisation socio-économique, on s'efforçait que l'appareil de protection de l'environnement représente le moins de danger possible pour le fonctionnement de l'ensemble du système. Cela pouvait se faire d'une part en restreignant la sphère de ses compétences et de son pouvoir effectif, d'autre part en rendant impossible la coopération entre les organes de protection de l'environnement et les mouvements populaires. L'activité en matière de protection de l'environnement engendrait souvent une véritable opposition et c'est justement ce que le pouvoir socialiste ne pouvait tolérer.

Quand survenait un problème aigu lié à la protection de l'environnement, un mode de traitement très particulier se mettait en place : tout ce que la population ignorait ou qui ne pouvait pas être mesuré et prouvé scientifiquement n'existait tout simplement pas ou ne représentait aucun danger ! La solution était donc de développer le moins possible le réseau de surveillance de la pollution, de rendre secrets les résultats des mesures effectuées, et de cacher ce qui pouvait l'être, même aux décideurs locaux, de peur que ces résultats ne les "troublent" dans leurs décisions.

Mis à part l'environnement naturel lui-même, c'est la population qui supporte pour la plus grande part les effets de la pollution. A l'époque du régime socialiste, on a naturellement tout fait pour que ces effets restent ignorés de la population. Mais, même s'ils avaient été révélés, que pouvait-elle faire ? Il y aurait eu deux moyens d'action possibles : protester ou quitter la région polluée. Cependant, pour le citoyen d'un pays socialiste, à peu d'exceptions près, aucune de ces solutions n'était envisageable. On ne pouvait pas protester sans être soupçonné d'opposition. De plus, les personnes affectées étaient souvent, en tant que travailleurs des grandes usines dominant et polluant l'agglomération, encore plus assujetties. Les conditions de logement en Hongrie et les conditions de vie ne permettaient pas au citoyen de déménager librement ou de fuir.

La réglementation et l'organisation économique françaises concernant la protection de la qualité des eaux nous semble une solution attirante. Du point de vue juridique, cette méthode pourrait être introduite immédiatement. Mais les problèmes sont si graves, et les entreprises tellement pauvres, qu'il faudrait collecter des sommes très élevées pour l'introduire, et, malgré le système de subventions, il

n'est pas certain que les entreprises seraient capables d'investir pour protéger l'environnement, en particulier pour les raisons suivantes :

- la privatisation exigera un délai assez long et, tant que la propriété d'Etat domine, des "parlements de l'eau" de type français ne pourront fonctionner ;

- il n'existe pas de concurrence réelle et les entreprises ne craignent pas d'être refoulées du marché, même si les problèmes de protection de l'environnement qu'elles créent sont publiquement connus ;

- la population est surtaxée et il est quasi impossible de lui imposer de nouvelles charges.

Nous pourrions continuer l'énumération des problèmes. Nous ne prétendons pas que la solution des agences de bassin mentionnée ci-dessus ne peut pas être appliquée du tout, mais seulement que les expériences des autres doivent être examinées avec beaucoup de circonspection avant d'être copiées, car une mesure irréfléchie peut faire plus de mal que de bien.

Quelles sont les tâches à venir ?

I. Transformer le système juridique de protection de l'environnement :

1. Elaborer une nouvelle loi sur la protection de l'environnement (la loi de 1976 sur la protection de l'environnement humain est complètement périmée) qui fixera l'engagement des charges et des tâches entre Etat, marché et société civile.

2. Dans le nouveau système de législation, intégrer, comme élément essentiel, l'environnement : loi sur la privatisation, lois foncières, lois sur les concessions, etc. Les expériences de législation, trop rapides jusqu'à présent, montrent que, dans la plupart des cas, les intérêts de l'environnement ne sont pas intégrés de manière appropriée aux diverses lois économiques (par exemple, loi sur les prix, loi sur la concurrence). Le processus accéléré de privatisation, l'introduction de capitaux étrangers, ainsi que la création massive de sociétés mixtes, rendent indispensables l'introduction urgente de la dimension de la protection de l'environnement et l'évaluation des impacts sur l'environnement (le décret gouvernemental qui s'y rapporte attend encore d'être adopté).

3. Pour encourager la participation directe de la société civile, établir le libre accès aux informations sur l'état de l'environnement.

II. Transformer également les moyens économiques de protection de l'environnement :

1. Etablir un système économique régulateur visant à l'utilisation rationnelle de l'environnement et des ressources naturelles.

2. Examiner le fonctionnement des sanctions directes, en tenant compte des expériences des Etats membres de l'OCDE, avec la prise en considération du principe "pollueur-payeur" et l'application des instruments économiques de gestion de l'environnement. Pour cela, on a besoin d'élaborer une politique d'impôts, de prix, de crédits et douanière conséquente, qui donne la préférence à ceux qui soutiennent de manière positive les intérêts de l'environnement.

3. Adopter un budget national qui définisse clairement les tâches et les charges incombant aux divers acteurs de la protection de l'environnement : Etat, marché, société civile. A cette fin, il convient d'élaborer un nouvel ordre national en matière d'environnement qui prenne en considération, du point de vue de la macro-économie, les dommages environnementaux et les frais sociaux nécessaires à leur résorption ou à leur prévention.

III. Envisager un changement de structure économique lié à l'aide de l'Occident :

1. Outre l'aide liée à des investissements spécifiques de protection de l'environnement, s'assurer que le changement de structure économique hongroise se réalise de manière à protéger l'environnement.

2. Etablir des garanties particulières pour que la technologie et les capitaux occidentaux intégrés dans la transformation de l'économie n'entraînent pas l'implantation en Hongrie d'entreprises polluantes et le transfert de technologies également polluantes.

3. Rationaliser l'utilisation de l'aide étrangère. A cause des écarts importants existant entre les besoins hongrois et les demandes, les aides et offres occidentales pour la protection de l'environnement ne peuvent revêtir qu'une valeur de geste ; elles ne pourront de toute manière venir à bout de la grave crise de l'environnement. L'obtention de crédits pour la protection de l'environnement est problématique en raison du montant important du service de la dette. L'utilisation rationnelle du capital étranger peut être effective d'une part pour la transformation de la structure économique en harmonie avec l'environnement (utilisation moindre d'énergie et de matières premières, technologies modernes épargnant l'environnement), et d'autre part pour l'établissement de *joint ventures* pour la protection de l'environnement.

SOMMAIRE

LA CRISE DE L'ENVIRONNEMENT À L'EST

**Pays en transition et expérience française
d'une économie mixte**

publié avec le concours
de la Fondation pour le Progrès de l'Homme

sous la direction de Krystyna VINAVER

Editions L'Harmattan

5-7 rue de l'École-Polytechnique

75 005 Paris

ISBN 2-7304-1221-1

LA CRISE DE L'ENVIRONNEMENT À L'EST

Emprunter la voie démocratique d'une économie de marché, tout en affrontant une grave crise socio-économique et une crise de l'environnement, tel est le défi relevé par les pays de l'Est depuis 1989. L'expérience française montre que le libre marché ne permet pas à lui seul de résoudre les problèmes d'environnement. Les forces de l'Etat, du marché et de la société civile doivent être conjuguées.

La tâche des réformateurs dans les pays de l'Est est rude car les recettes pour réaliser cette transition systémique, tout en tenant compte des impératifs des politiques de l'environnement, n'existent pas. La France, avec son économie mixte et sa société civile de plus en plus présente, ne constitue-t-elle pas un interlocuteur privilégié pour ces démocraties naissantes ? Même si le transfert des technologies, des instruments, des approches s'avère difficile ou parfois inopportun, l'analyse critique des solutions adoptées en France et leur confrontation avec les problèmes de l'Est ont une valeur certaine. Une telle réflexion conditionne en tout cas une coopération profitable pour les deux parties.

Cet ouvrage rassemble des contributions de chercheurs, de décideurs, de militants français et des pays de " l'autre Europe ", issues de la Rencontre de Nantes en mai 1991. Il se propose de confronter les problèmes et les attentes des pays de l'Est en matière de politiques de développement socio-économique et d'environnement aux expériences françaises dans ce domaine.

Krystyna VINAVER, chercheur à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), travaille actuellement sur les problèmes des pays de l'Est au Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED).

Sous la direction de
KRYSTYNA VINAVER

**LA CRISE
DE L'ENVIRONNEMENT
A L'EST**



L'Harmattan
*Collection « **Pays de l'Est** »*