



HAL
open science

Les fonctions environnementales des parcs nationaux en Hongrie à l'aune de la transition économique

Samuel Depraz

► **To cite this version:**

Samuel Depraz. Les fonctions environnementales des parcs nationaux en Hongrie à l'aune de la transition économique. Alain Berger. Dynamique rurale, environnement et stratégies spatiales, Laboratoire MTE / UMR 5045 du CNRS - Université Paul Valéry - Montpellier 3, pp.97-105, 2001, 2-84269-447-3. halshs-01547238

HAL Id: halshs-01547238

<https://shs.hal.science/halshs-01547238v1>

Submitted on 26 Jun 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Les fonctions environnementales des parcs nationaux en Hongrie à l'aune de la transition économique

Samuel Depraz

ENS de Lyon
Laboratoire M.T.E. UMR 5045 - Montpellier

Les fonctions environnementales d'un « parc national », telles qu'elles furent définies par l'U.I.C.N. en 1973 au congrès de New-Delhi, impliquent une dimension écologique (protection des milieux naturels, étude des écosystèmes) mais aussi une dimension sociale, fondée sur la diffusion des connaissances sur la nature, ainsi que sur le développement de loisirs de plein air qui soient compatibles avec le statut de protection du parc (Richez, 1992). C'est-à-dire une politique participative appuyée sur le tourisme vert, qui intègre l'espace rural / espace support dans une dynamique de développement local.

L'existence dans les pays anciennement socialistes de parcs nationaux – lesquels furent créés en Hongrie au début des années soixante-dix – peut donc surprendre, si l'on considère que ce régime politique était a priori grand consommateur de ressources naturelles sans le souci de leur renouvellement. Le choix fait en faveur de l'industrie lourde a ainsi laissé dans chaque pays satellite des marques localisées de forte pollution autour des grands établissements industriels (Nowa Huta en Pologne, Miskolc ou Dunaújváros en Hongrie, par exemple). Qui plus est, il semble a priori impossible d'envisager des politiques de développement touristique sous le socialisme, tant cet aspect de l'économie restait marqué par le capitalisme et un esprit « bourgeois ». Enfin, l'idée de développement local doit faire fi du centralisme extrême qui prévalait jusqu'en 1990 en Hongrie comme dans tous les pays socialistes.

Voici donc les enjeux qu'il nous semble utile d'expliquer : quelle pouvait être la fonction des parcs nationaux en Hongrie avant 1990 ? Était-ce là une politique-alibi, destinée à donner le change au plan international et sans efficacité réelle sur le terrain, tandis que l'environnement était fortement dégradé par ailleurs ? Et quel peut être le rôle de ces parcs étatiques de nos jours, face à l'émergence d'intérêts locaux et à la nécessaire reconversion des actifs excédentaires de l'agriculture ?

Il s'agit donc de saisir les fonctions environnementales des parcs avant 1990, afin de comprendre ensuite en quoi ces héritages peuvent jouer dans l'évolution actuelle, que ce soit en bien comme en mal, dans des sociétés rurales en évolution accélérée.

Protection de la nature sans protection de l'environnement

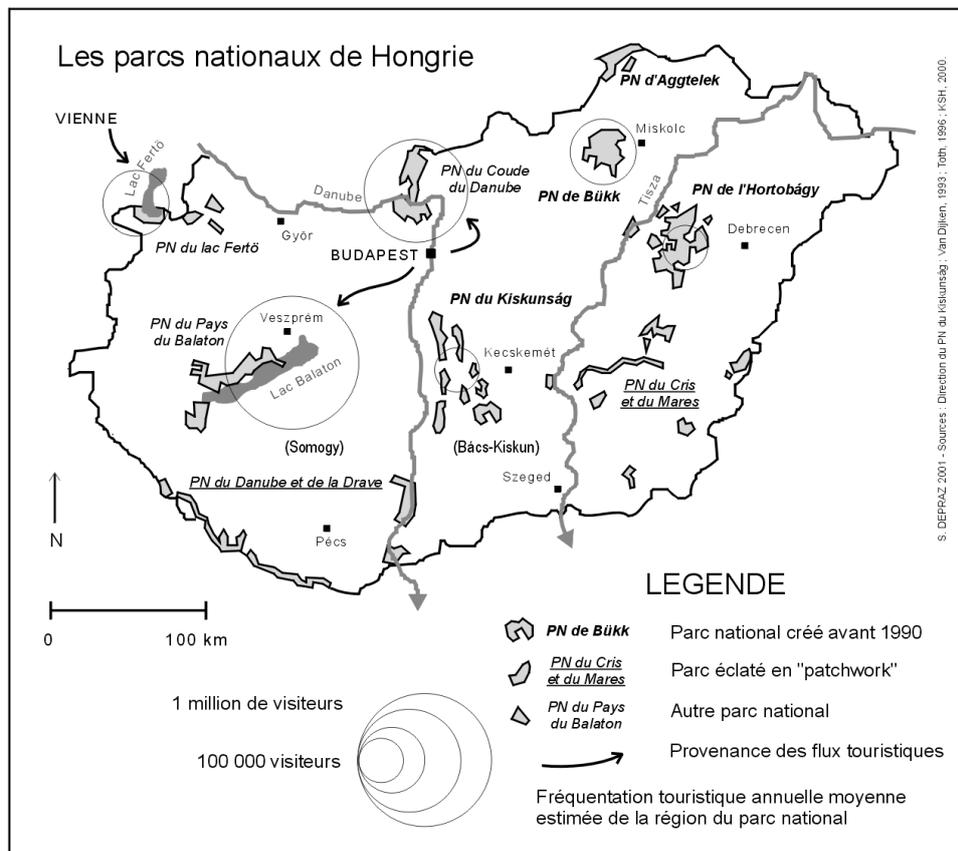
En Hongrie, l'idée essentielle en matière de politique environnementale se fonde sur un paradoxe. La protection de la *nature* a été une politique forte avant 1990, mais pas la protection de l'*environnement*. On peut considérer ainsi une gestion schizophrène de l'environnement qui ne prend pas en compte tous les acteurs d'un géosystème, mais simplement sa partie visible – matérielle, serait-on tenté de dire – à savoir la nature. Ceci explique que la Hongrie ait suivi, au plan législatif, la tendance internationale en faveur de la protection de la nature : ces lois n'engageaient que la protection de milieux isolés, non le traitement des pollutions industrielles ou la mise en œuvre de mesures agri-environnementales. On pouvait protéger la nature, élément neutre du système productif de l'économie, sans affecter la production industrielle ou agricole elle-même par un surcoût environnemental.

Ainsi peut s'expliquer dès 1961 la création d'un office national de protection de la nature (*Országos Természetvédelmi Hivatal*), pionnier en Europe, accompagné du décret n°18 en faveur des « objets naturels dont la protection et la conservation sont d'intérêt scientifique ou culturel ». De même, en décembre 1971, la loi n°IV-1 permet la protection de « richesses naturelles d'intérêt national » et entraîne la création de quatre parcs nationaux (doc. 1) : l'Hortobágy (1972), le Kiskunság (1975), Bükk (1977) et Aggtelek (1985). On a là une réaction directe, selon Persanyi (1993), à la conférence de Stockholm de 1972 et aux mesures environnementales prises par le *Club de Rome* à partir de cette époque.

Ces parcs ont joué – et jouent toujours – un réel rôle positif au plan scientifique. Ils ont été créés à l'instigation de différents corps de Budapest, comme les chercheurs du Muséum d'histoire naturelle hongrois ou de l'Académie des Sciences. Ils recouvrent des territoires dont la valeur écologique est maintenant largement reconnue : terrains humides et marécageux de la Tisza pour l'Hortobágy, interfluve sableux et éolisé entre Danube et Tisza pour le Kiskunság, massifs forestiers collinéens du nord de la Hongrie pour Bükk, terrains karstiques frontaliers avec la Slovaquie pour Aggtelek.

Le suivi et la surveillance de ces zones est important. La direction de chaque parc comporte une équipe de scientifiques qui publie régulièrement les résultats des recherches menées en collaboration avec les chercheurs et les universités environnantes (Toth, 1979 ; Szabó, 1985 ; Toth, 1996); un inventaire écologique systématique des parcs nationaux est également entrepris par le Muséum d'histoire naturelle depuis 1990 (Szujkó-Lacza, 1993). Des gardes en arme sont responsables de chaque zone, à la fois pour les surveiller et les faire visiter aux personnels autorisés. Le zonage est strict, comporte des zones-tampon aux exigences particulières (agriculture, architecture, circulation) et des zones centrales, généralement fermées au public.

On le voit, la fonction première de ces parcs est avant tout scientifique et écologique. On n'y relève donc que peu de structures d'accueil pour le tourisme ou l'éducation.



Document 1 : les fonctions environnementales des parcs nationaux hongrois peuvent être classées selon trois dominantes : une fonction écologique pour les parcs créés avant 1990 ; une fonction plus économique pour les parcs créés entre 1991 et 1997 sur des secteurs touristiques, mais aussi une fonction administrative pour certains parcs "éclatés", faisant office de service déconcentré de l'Etat dans les espaces les moins valorisés.

Dans le Kiskunság (Petite Coumanie), parc situé à 60 kilomètres au sud-est de la capitale, on ne recense ainsi que trois structures d'accueil, destinées avant tout aux chercheurs et totalisant 26 lits ! En périphérie immédiate, le parc a cependant créé un centre d'éducation pour scolaires atteignant une cinquantaine de lits, deux écomusées, tandis qu'il gère en partie une structure d'accueil pour le tourisme équestre (*csárda de Bugac*). Les fréquentations de ces structures sont cependant aujourd'hui toujours insuffisantes, le bilan financier est déficitaire.

La signalétique elle-même est peu développée : des panneaux d'information existent sur le terrain, tout comme trois tours d'observation pour les oiseaux, mais l'entretien de ce matériel n'a pas été régulier et les itinéraires de découverte sont effacés au sol. A la décharge du Kiskunság, l'image elle-même du parc reste

confidentielle, tandis que le budget de la Direction du parc a souffert de la transition économique et a dû bloquer les investissements jusqu'à présent. Sur le terrain, l'espace traversé est avant tout rural, l'impression visuelle ne joue pas en faveur d'un milieu naturel sauvage et pittoresque.

La fin des années quatre-vingts a certes vu l'apparition de mesures agri-environnementales dans les zones périphériques : interdiction du labour et des engrais, pour préserver le couvert en prairies steppiques et la protection des sols ; constructions respectant l'architecture traditionnelle de Petite Coumanie. Mais ces mesures ne peuvent être appliquées, faute de compensations financières.

Ce qui prévaut en fait, c'est une gestion relativement autarcique des espaces protégés, à finalité scientifique. On peut difficilement parler, jusqu'en 1990, d'une gestion participative des espaces protégés dans un but environnemental, qui intègre à la fois la protection des écosystèmes et les préoccupations agricoles voire touristiques environnantes.

Une géographie sélective de la transition en milieu rural

Les espaces ruraux hongrois ont pourtant subi une évolution accélérée depuis 1990. Rappelons trois grandes tendances : la première concerne la rétraction de l'activité agricole. L'agriculture en 1999 occupe 5,3% de la population active, contre encore 31,6% en 1990 (11% en Bacs-Kiskun, 12% en Somogy, régions à forte composante rurale). Le chômage en milieu rural demeure plus fort que la moyenne officielle de 9,6% de chômeurs en 1999 (10,1% en Bacs-Kiskun ou 12% en Somogy), et si l'on enregistrait une moyenne nationale à 15,6% de chômeurs en 1992, elle pouvait atteindre 30% dans le secteur primaire jusqu'en 1994 (Varga, 1996)¹. Encore ces statistiques sont-elles officielles ; elles ne traduisent pas nécessairement le sous-emploi rural qui peut prévaloir dans certaines régions.

La seconde tendance est d'ordre démographique, avec une croissance globalement négative de la population hongroise, mais en particulier une recomposition en faveur des périphéries de Budapest ou du Nord-Ouest, l'Alföld rural étant à l'inverse le plus défavorisé. Les bourgs de 2000 à 10 000 habitants ont ainsi perdu de 7 à 8% de leur population entre 1990 et 2000 dans le Kiskunság.

La troisième est d'ordre sociologique et politique : on constate en parallèle à la déprise agricole et à la décroissance démographique rurale un essor tertiaire – tourisme et résidences secondaires – dans les espaces ruraux sous influence métropolitaine. Cette donnée se mesure difficilement ; on peut simplement relever la fréquence des constructions nouvelles, la rénovation des services publics, la prospérité nouvelle du

¹ Sauf indication contraire, les données chiffrées sont issues de l'Office statistique central de Hongrie, in : LIGETI Csák (dir.), *Magyar statisztikai évkönyv 1999* (Annuaire statistique hongrois) et Kovács Tibor (dir.), *Területi statisztikai évkönyv 1999* (Annuaire statistique régional), KSH, Budapest, 2000.

petit commerce en centre-bourgs et l'essor de l'offre privée en hôtellerie rurale (les *csarda*). La mesure du taux d'épargne des ménages montre aussi une capacité d'adaptation plus forte qu'ailleurs en Kiskunság, tout en traduisant peut-être l'influence des populations budapestoises plus aisées (Rey, 1996).

On a donc *à la fois* déprise agricole et renouveau rural, en un processus accéléré de rattrapage par rapport à l'Europe occidentale. Le problème est que la déprise est rapide, tandis que le renouveau est plus lent et plus *sélectif* spatialement, ce qui donne des zones d'exode rural net et, en moyenne, une paupérisation relative et par rapport à la période socialiste, où des revenus complémentaires à l'agriculture coopérative, issus de l'industrie rurale et du maraîchage privé, permettaient un niveau de vie moyen acceptable (Maurel, 1984).

Cette sélectivité spatiale joue d'abord en faveur des grands axes routiers et des villes. Examinons en détail le cas du Kiskunság (doc. 2).

Ainsi, les localités situées sur les routes nationales entre Budapest et Kecskemét bénéficient du desserrement de la métropole, avec un déclin accéléré des structures productives de l'agriculture intensive, et voient à l'inverse le développement d'activités de petits commerces, de vente directe de produits maraîchers et de constructions nouvelles. Elles suivent une logique à caractère périurbain, l'influence de la tertiairisation des actifs de Budapest étant ici sensible.

La ville de Kecskemét est même la seule ville de plus de 50 000 habitants à croître démographiquement entre 1990 et 2000 en Hongrie orientale, faisant office de relais pour la capitale par le biais de l'autoroute M5 (+1,6% par an, contre une moyenne nationale à -2,4% par an). Autour de la ville se développent des secteurs résidentiels et un accueil pour le tourisme étranger (*csarda*, centres équestres). La transition agricole s'y déroule relativement bien par rapport aux terroirs plus éloignés. Un substrat limoneux et loessique a certes toujours favorisé Kecskemét par opposition aux milieux plus sableux et marécageux du reste du Kiskunság ; mais les productions ont su s'orienter vers les produits à forte valeur ajoutée (maïs plus que blé, vergers pour la *pálinka*, l'alcool fort local, viticulture, primeurs). Cette ville est donc en bonne voie, en comparaison avec l'évolution générale de l'Alföld.

Les destins individuels des autres collectivités locales se dessinent. L'importance prise par le pouvoir local a été soulignée depuis 1990 : on a assisté au rejet, au profit des communes, des anciens départements (les 19 *megyék*), trop dirigistes et centralisés (Pál-Kovács, Hajdú, 1993), tandis que l'Etat se décentralisait en sept préfectures régionales. On a pu ainsi évaluer que les collectivités locales avaient à gérer tout à coup 15% du P.N.B. hongrois (Foucher, Melé, 1993). Le manque d'échelons intermédiaires entre l'Etat et la commune favorise donc les contrastes locaux.

Certaines communes prennent leur destin en main, comme Hajós, qui veut jouer sur l'image du Parc national comme d'un label de terroir pour mettre en valeur ses productions viticoles et développer un tourisme national, ou Kerekegyháza, qui a

conçu un projet d'écovillage en collaboration avec le Parc national et l'U.I.C.N., en zonant son territoire par type d'activité. On y développe une agriculture biologique, en testant le rendement des produits selon les terroirs locaux. Les marais, nombreux, sont mis en valeur pour la découverte de la faune, pour la pêche et par la récolte des roseaux utilisés dans les toitures traditionnelles. Mais ces exemples ne doivent pas cacher de nombreuses communes marginalisées, sur des terres moins rentables et enclavées.

Or les secteurs placés sous la protection des parcs nationaux étaient, assez logiquement, les terroirs les moins rentables d'un point de vue agricole. C'est ce qui explique, par exemple, la structure en patchwork du parc national du Kiskunság : elle résulte d'un compromis politique entre une démarche d'échantillonnage scientifique, qui isole chaque type de milieu naturel en une zone de protection, et la préservation des terroirs un peu plus fertiles, ici répartis en pastilles de loess entre des étendues de sables éolisés ou de marécages. Ce sont donc ces mêmes terres agricoles bordières, peu rentables, enclavées entre des îlots de nature, qui sont les plus affectées par la déprise agricole et l'exode rural, et qui ont le plus besoin d'une reconversion économique.

Un rôle d'encadrement à définir pour les parcs naturels ?

L'Etat hongrois a tenté par deux moyens d'encadrer l'évolution des espaces ruraux. D'abord par la création en janvier 1995 d'un Ministère de l'environnement et de l'intervention régionale, qui a instauré différentes « régions d'action » selon le potentiel économique de chacune d'entre elles. Le tourisme a ainsi été défini comme secteur prioritaire pour les régions rurales couvertes par un parc national ; il a été assorti de plans de protection de l'environnement. Ensuite, l'Etat est intervenu au plan juridique, par la promulgation de la loi n°53 de 1996 sur l'environnement. Cette importante loi permet d'indexer la politique environnementale hongroise sur ce qui se pratique en Union européenne, en vue de l'intégration de la Hongrie en 2003. Elle précise notamment la protection et la mise en valeur des paysages ruraux, ainsi que le contrôle des pollutions (déchets, nitrates), deux points faibles des espaces ruraux hongrois à l'heure actuelle.

Les parcs nationaux ont également évolué : de nouveaux espaces de protection ont été instaurés entre 1991 et 1997, notamment autour des sites les plus touristiques (Lac Fertő, ou *Neusiedler See* en allemand ; coude du Danube ; pays du lac Balaton). Le Kiskunság lui-même a inauguré à l'été 2000 une nouvelle « Maison du Parc » à Kecskemét, avec salle de conférences, bibliothèque, espace d'exposition et de vente en rapport avec la nature - sans compter le projet d'écovillage vu plus haut. Cette fois, la dimension touristique semble bien avoir prévalu dans les choix politiques ; une idée de « labellisation » des territoires concernés peut avoir joué. Les nouveaux territoires protégés permettent aussi à la Hongrie de se prévaloir de l'un des plus forts taux de protection des milieux naturels en Europe (8,4% du territoire national en 1999).

Cependant, certains écueils demeurent. En particulier, le Ministère de l'environnement a choisi de déconcentrer ses services en 1997 auprès des Directions des parcs nationaux. C'est-à-dire que chacun des parcs, en plus de la gestion de son espace propre, s'est vu confier le rôle d'une D.I.R.E.N. à la française, à savoir le contrôle et les agréments en urbanisme, la gestion des paysages et des déchets sur 1/9^e du territoire hongrois. Certains parcs récents, en vérité, répondent surtout à cet objectif de déconcentration administrative : ainsi le parc du Cris et du Mares est en réalité le regroupement d'anciennes réserves naturelles très éloignées les unes des autres, dans un espace sans valorisation touristique pour l'instant. De même, le parc frontalier du Danube et de la Drave a permis de bloquer un projet croate d'industrialisation de la rivière Drave, tout en centralisant à Pécs la gestion des réserves naturelles et de l'environnement. Cela signifie que les Parcs nationaux ont renforcé leur rôle de représentation de l'autorité centrale, plutôt qu'ils ne se sont rapprochés des collectivités locales.

Avant 1990, la gestion strictement écologique des espaces protégés par le Parc national du Kiskunság créait déjà quelques conflits d'usage avec les agriculteurs environnants : par exemple, la hauteur du niveau des eaux des étangs et des canaux de drainage, très fréquents dans l'interfluve, conditionne la vie aquatique, mais aussi à l'inverse la disponibilité en eau pour les cultures. Les deux logiques, scientifique et agricole, s'opposent dans leur rythme annuel. Mais encore, la décollectivisation des terres après 1990 a mis en concurrence les agriculteurs et le parc dans l'achat de nouveaux terrains, pour lesquels le parc bénéficie d'un droit de préemption parfois mal ressenti.

Désormais c'est donc un rôle de censeur, plus que d'arbitre ou d'acteur du développement local, qui a été surtout privilégié. Pourtant, le potentiel fédérateur que représente un parc national pourrait permettre, à l'exemple des parcs naturels régionaux français (P.N.R.), un rôle de coordination. Le parc pourrait fédérer autour de lui les efforts de développement du patrimoine et de l'artisanat, dans l'optique d'un tourisme vert national en gestation.

En effet, la demande existe déjà : l'ouverture depuis 1989 a permis un développement spontané du tourisme international *autour* des parcs, avec des structures d'accueil privées. Le milieu rural est le support d'activités individuelles fondées sur les aménités locales, comme le tourisme équestre ou le birdwatching. La fréquentation étrangère se compose d'Allemands, puis de Yougoslaves, d'Autrichiens et de Hollandais dans l'Hortobágy et le Kiskunság, sans mentionner le lac Balaton, qui était le point de rencontre autorisé entre Allemands de l'Est et de l'Ouest avant 1990, et qui a gardé cette fréquentation germanique particulière, tout en faisant toujours office de Riviera pour la capitale hongroise.

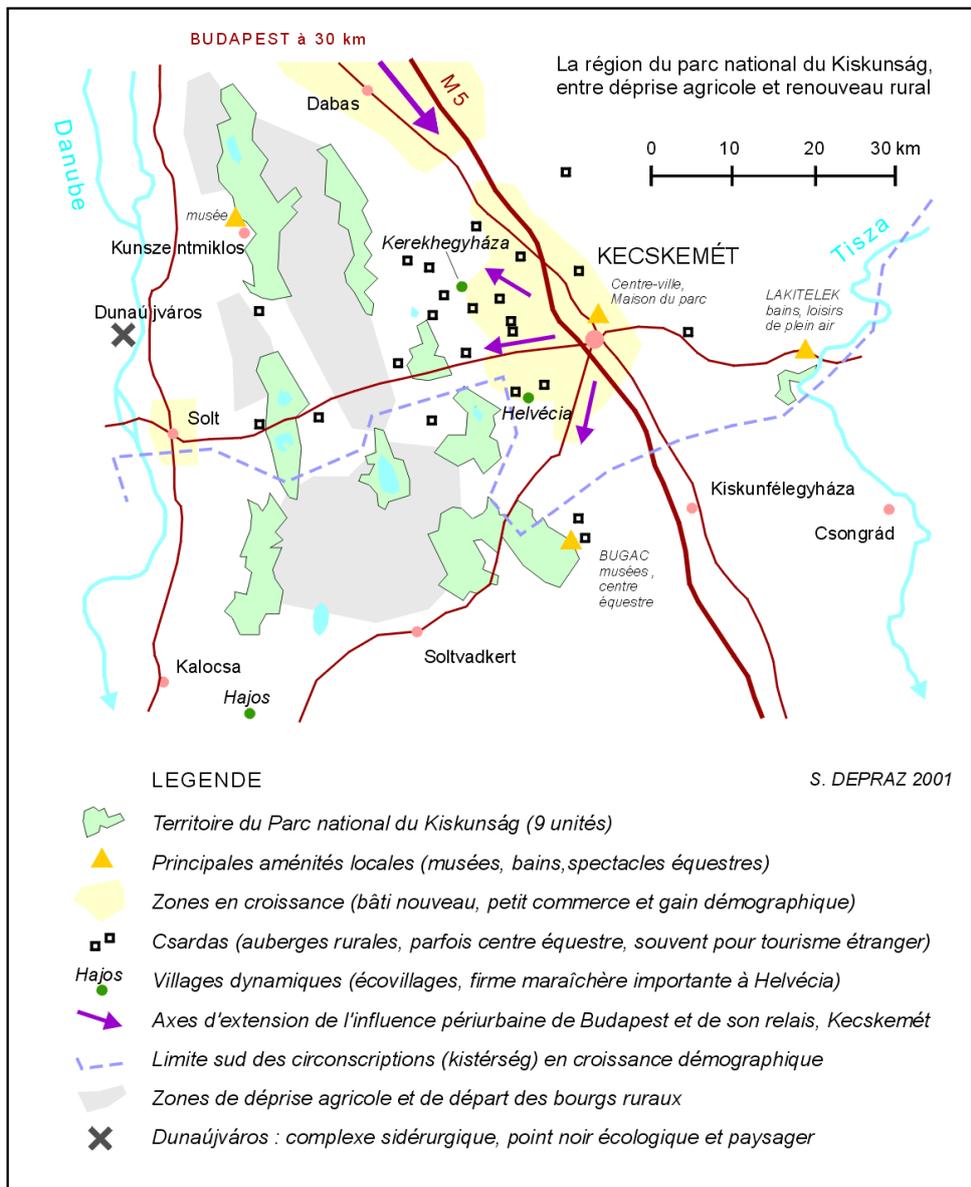
Ainsi dans l'Hortobágy, certaines agences immobilières traitent en allemand, en jouant sur l'avantage que confère leur pouvoir d'achat aux étrangers dans l'achat de résidences secondaires. Dans le Kiskunság, la steppe de Bugác est connue pour ses spectacles équestres, et parvient à drainer 50 000 visiteurs par an - voyages organisés,

nuitées en *csarda* et centres équestres - soit la moitié de la fréquentation totale du Kiskunság (Van Dijken, 1993). Autour du lac Balaton, la signalétique est bilingue. Quant au parc de Bükk, il connaît surtout une fréquentation hongroise, dans la mesure où il englobe le point culminant de la Hongrie, le mont Kékes (1015 m).

Les parcs nationaux sont donc quelque peu marginalisés dans ces logiques spontanées. Leur rôle se limite tout au plus à celui d'un faire-valoir pour les espaces ruraux qu'ils côtoient, en laissant libre cours à l'initiative privée. Il est à souhaiter qu'ils puissent dépasser les héritages centralisateurs de l'époque socialiste, et s'affranchir de leur rôle administratif afin de constituer un réel acteur du développement local, un échelon intermédiaire entre le pouvoir central, qu'ils représentent, et les nouveaux pouvoirs locaux, qu'ils ont la capacité de fédérer.

Références bibliographiques :

- > **Bencze**, László (ed.), *Act n°LIII of 1996 on Nature Conservation in Hungary*, Office pour la protection de la nature, Ministère de l'Environnement et de l'aménagement régional hongrois, Budapest, 1996.
- > **Depraz**, Samuel, *Un parc national dans le Kiskunság (Hongrie) : pour quoi faire ?* Mémoire de D.E.A., Université de Paris I & d'Orléans, 2000.
- > **Foucher**, Michel (dir.), *Fragments d'Europe*, chap. IX, Fayard, Paris, 1993.
- > **Maurel**, Marie-Claude, *Sociétés rurales Est-européennes*, in : cahier *Espace rural* vol. 5, chap. 2 "Territoire, travail et société locale en Hongrie", Université Paul Valéry, Aix-en-Provence, 1984.
- > **Pál-Kovács**, Ilona, *Problèmes de structure des pouvoirs publics en Hongrie* et **Hajdú**, Zoltan, *Politique, territorialité et relations intercommunales dans le nouveau système hongrois de l'administration publique locale et territoriale*, in : *Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie*, t. 26 n°3-4 : « Changements administratifs et territoriaux dans la nouvelle Europe », Montpellier, 1993.
- > **Persányi**, Miklos, *Public participations and NGO : their roles in environmental protection*, in : **Enyedi**, György, **Lány**, István (dir.), *State of the Human environment*, Académie des Sciences, Budapest, 1990.
- > **Rey**, Violette, *Hongrie aventureuse et pragmatique*, in : **Brunet**, Roger (dir.), *Géographie Universelle* vol. X, « Europes orientales, Russie, Asie centrale », Belin-Reclus, Paris, 1996.
- > **Richez**, Gérard, *Parcs nationaux et tourisme en Europe*, l'Harmattan, coll. "Tourisme & sociétés", Paris, 1992.
- > **Szújko-Laksza**, János, *The flora of the Kiskunság National Park* (bilan écologique du parc national), Muséum d'Histoire naturelle, coll. "Natural history of the national parks of Hungary", Budapest, 1993.
- > **Toth**, Karoly (dir.), *20 éves a Kiskunsági nemzeti park 1975-1995* (actes de la conférence scientifique des 20 ans du Kiskunság, bilan de la recherche), P.N. du Kiskunság, Kecskemét, 1996.
- > **Van Dijken**, Herbert (dir.), *Ecotourism and zoning in three national parks (Hortobágy, Kiskunság, Bükk)*, Final Report, D.H.V. consultants B.V., Amesfoort, 1994.
- > **Várga**, Zsolt, *Changes in Hungary's agrarian sector*, in *Geojournal* vol. 38 n°2 : "Agricultural change in Eastern Europe", Londres, 1996.



Document 2 : Si l'ensemble de la région reste marqué par une reconversion difficile, la transition fait s'intensifier les disparités entre les territoires ruraux enclavés et en décroissance, et les espaces sous influence périurbaine, ou développant un début d'activité touristique. Le rôle d'un parc national, dans ces logiques spontanées, peut être justement de coordonner le développement local par une gestion participative de l'environnement. Il offrirait un échelon intermédiaire manquant entre l'Etat et le local plutôt que de demeurer un simple faire-valoir écologique, ou un service de contrôle de l'Etat.