



HAL
open science

Viktor Orbán endosse le costume de protecteur de la Hongrie

Antonela Capelle-Pogacean

► **To cite this version:**

Antonela Capelle-Pogacean. Viktor Orbán endosse le costume de protecteur de la Hongrie. Alternatives Economiques, 2022. hal-03691917

HAL Id: hal-03691917

<https://sciencespo.hal.science/hal-03691917>

Submitted on 9 Jun 2022

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.

Viktor Orbán endosse le costume de protecteur de la Hongrie Antonela Pogăcean (Sciences Po-CERI)

Alternatives économiques, 1^{er} avril 2022.

<https://www.alternatives-economiques.fr/viktor-orban-endosse-costume-de-protecteur-de-hongrie/00102830>

1^{er} février 2022, Moscou. Assis à la monumentale table ovale qui allait accueillir quelques jours plus tard Emmanuel Macron, Viktor Orbán s'adresse à Vladimir Poutine. C'est leur douzième rencontre bilatérale depuis 2009 et le Premier ministre hongrois ne manque pas de rappeler qu'il partage avec le président russe la plus longue expérience - parmi les dirigeants européens – des relations entre l'Union européenne et la Russie. Alors que montent les tensions provoquées par la présence massive de troupes russes à la frontière avec l'Ukraine, Viktor Orbán se dit en mission de paix et assure le président russe de l'engagement en faveur de la désescalade de ses homologues de l'UE.

Une fois de plus le Premier hongrois marche sur un fil. Depuis sa victoire aux élections de 2010, réitérée en 2014 et en 2018, V.Orbán a revisité le crédo qu'il énonçait en opposition, à savoir que « *le gaz nous vient de l'Est, mais la liberté de l'Ouest* ». Chantre de la démocratie illibérale, il a multiplié les conflits avec le Parlement et la Commission européennes à propos de l'Etat de droit, de la liberté des médias et des ONG, de l'immigration, de l'usage des fonds européens, de l'Université de l'Europe centrale (*Central European University*) ou plus récemment, de l'idéologie LGBTQ et de « la folie du genre » qui traverserait l'Occident.

Cependant la rhétorique anti-Bruxelles et l'invocation de la souveraineté nationale menacée dans une guerre culturelle par « *les élites gauchistes et libérales* » n'ont pas dessiné l'option d'une sortie de l'UE. Plus spécifiquement, le gouvernement Orbán a acquiescé aux sanctions européennes contre Moscou adoptées suite au référendum sur le rattachement de la Crimée en 2014. Très ouverte, l'économie hongroise est restée orientée vers l'UE, plus de 75% de ses échanges se réalisant dans ce cadre. En même temps la Hongrie renforçait ses relations avec la Russie (notamment dans le domaine de l'énergie) au nom d'une politique dite d'« ouverture à l'Est » (étendue à la Chine et à la Turquie). Ainsi, en septembre 2021 la Hongrie renouvelait pour 15 ans son contrat avec Gazprom et s'appropriait à recevoir 4,5 milliards de mètres cubes de gaz par an à un prix inférieur à celui du marché. La Russie n'arrivait toutefois qu'à la 18 place de ses partenaires commerciaux.

Le 1^{er} février 2022, la paix n'est pas le seul sujet à l'agenda moscovite de Viktor Orbán. Les prix de l'énergie flambent et le Premier ministre hongrois mise sur sa bonne relation avec Vladimir Poutine pour obtenir un milliard de mètres cubes supplémentaires de gaz par an. 80% des besoins en gaz de la Hongrie et 90% de ses besoins en pétrole (lesquels représentent autour de 60% du mix énergétique) sont assurés par la Russie. Le combustible nécessaire au fonctionnement de l'unique centrale nucléaire hongroise vient également de ce pays. Installée depuis les années 1970, cultivée par les gouvernements postsocialistes successifs, la dépendance à l'égard de l'énergie russe apparaît encore plus marquée aujourd'hui. Financée à 80% par les Russes et objet d'un accord signé en 2014, la construction par l'entreprise russe Rosatom de deux nouveaux réacteurs nucléaires censés remplacer à la fin des années 2020 la centrale de Paks est aussi à l'ordre du jour de la rencontre entre Poutine et Orbán.

A deux mois des élections législatives du 3 avril, le prix – contrôlé par l'Etat - de l'énergie distribuée aux ménages, parmi les plus bas en Europe, constitue une pièce maîtresse

dans l'argumentaire du chef du gouvernement hongrois qui parie sur sa quatrième victoire électorale. La guerre déclenchée par la Russie contre l'Ukraine le 24 février – qui n'était pas davantage anticipée à Budapest que dans d'autres capitales européennes – modifie les paramètres de la campagne. Des centaines de milliers de réfugiés qui font l'objet d'une grande solidarité affluent aux frontières d'un pays dont le gouvernement s'était distingué depuis 2015 par une politique brutale à l'égard des « migrants » et une destruction du système d'asile.

Est vs.Ouest ou guerre vs.paix : une campagne électorale en temps de guerre

Sur une scène politique très polarisée, deux blocs à solidité inégale se font désormais face. Sous la bannière « Unis pour la Hongrie », les partis de l'opposition présentent, pour la première fois aux législatives, un front commun contre Orbán. L'ancienne extrême-droite néonazie transformée en parti chrétien-populaire (*Jobbik*) retrouve au sein de cette union des libéraux, des sociaux-démocrates et des écologistes. Parmi les six formations de l'alliance éclectique, le *Jobbik* et la Coalition démocratique (DK) de l'ancien Premier ministre socialiste Ferenc Gyurcsány, très controversé pour son rôle dans l'effondrement socialiste de 2010 et ennemi favori de Viktor Orbán, disposent des bases électorales les plus solides.

Organisées à l'automne 2021 et investies par plus de 600 000 votants, des élections primaires ont permis de définir les candidats communs de l'opposition dans les 106 circonscriptions concernées par le scrutin uninominal à un tour, de retenir le principe d'une liste commune pour les sièges à pourvoir à la proportionnelle¹, et de choisir le candidat de l'opposition au poste de Premier ministre. La victoire surprise est revenue à Péter Márki-Zay maire depuis 2018 d'une ville moyenne de l'est de la Hongrie, déçu du FIDESZ et désormais sans affiliation partisane, qui se revendique d'un conservatisme chrétien et libéral (voire néolibéral sur le plan économique). Péter Márki-Zay s'est imposé devant la représentante de la Coalition démocratique, vice-présidente socialiste du Parlement européen et épouse de Ferenc Gyurcsány, Klára Dobrev, avec le soutien du maire libéral-écologiste de Budapest, Gergely Karácsony qui se retirait de la phase finale la course.

Par-delà la diversité des sensibilités politiques, l'opposition unie appelle les électeurs à un référendum anti-Orbán, formulé d'une manière encore plus tranchante dans le contexte de la guerre en Ukraine. Les Hongrois sont invités à choisir entre l'Est – incarné par le dictateur russe et son ami Orbán –, et l'Ouest. L'appartenance sans ambiguïté à l'UE et à l'Otan va de pair, dans le discours de l'opposition, avec le rétablissement de l'Etat de droit, des institutions démocratiques, de la liberté des médias et du combat contre la corruption. Dans une rhétorique électorale qui ne manque pas d'excès, Péter Márki-Zay qualifie l'actuel gouvernement comme étant le plus corrompu de l'histoire hongroise des mille dernières années.

Face à cette coalition multicolore, le FIDESZ forme avec son petit allié chrétien-démocrate (KDNP) un bloc centralisé à l'organisation verticale sur laquelle règne en chef incontesté Viktor Orbán. La guerre en Ukraine et le déplacement des plaques tectoniques qu'elle met en branle placent dans un premier temps l'homme fort hongrois en situation

¹ L'Assemblée nationale est composée de 199 députés élus pour un mandat de quatre ans. 106 sièges sont pourvus à travers un scrutin uninominal majoritaire à un tour, 93 sièges sont pourvus par un scrutin proportionnel plurinominal de listes.

délicate en raison de sa proximité avec Poutine. Mais le Premier ministre retrouve vite pieds. Il énonce désormais l'enjeu des élections en termes de guerre et de paix, de stabilité et de défense des intérêts hongrois (dont l'énergie bon marché est un des symboles). Orbán condamne l'agression russe sans trop s'y attarder et vante surtout son profil de responsable politique aguerri et protecteur, doté du « calme stratégique » dont serait dépourvu son adversaire.

Au tout début de la guerre, Péter Márki-Zay avait hâtivement affirmé qu'il était prêt à envoyer des militaires hongrois en Ukraine, si l'Otan le demandait. Tronquée, cette déclaration est reprise en boucles pour construire l'image d'une opposition va-t'en guerre. Or le conflit, martèle Orbán qui redéploie l'imaginaire victimaire hongrois cristallisé sur la longue durée, ne concerne pas les Hongrois. Il engage les grandes puissances pour lesquelles l'Europe centrale n'est qu'un terrain de jeu. Enfin, ajoute-t-il, aucun Hongrois ne doit se retrouver « entre le marteau russe et l'enclume ukrainienne ». La déclaration vise notamment les quelques 135 000 ethniques hongrois d'Ukraine confrontés aux politiques d'homogénéisation linguistique menées par Kiev depuis 2017, principalement dirigées contre les russophones. Celles-ci ont alimenté des tensions entre l'Etat nationalisant ukrainien et la Hongrie qui se définit d'une manière plus saillante encore depuis que le FIDESZ est au pouvoir, comme un Etat-parent protecteur des intérêts des minorités magyares des pays voisins. La rhétorique de la neutralité suscitait à son tour la réaction de certains responsables ukrainiens qui demandaient aux autorités hongroises de clarifier leur position.

Décalé par rapport au discours électoral à usage interne, sur la scène européenne Orbán condamnait l'invasion russe, soutenait l'intégration européenne de l'Ukraine et s'alignait sur la politique de sanctions menée par l'UE à l'égard de la Russie, tant qu'elle ne concernait pas l'énergie. La Hongrie a rejoint en effet le groupe des Etats – l'Allemagne en tête - dont la dépendance au gaz russe informe les fortes réticences à l'égard d'une extension des sanctions à ce domaine. En outre, au sein de l'Otan, le gouvernement Orbán s'est distingué d'une manière saillante de ses homologues des pays voisins, en particulier de son traditionnel allié polonais, par le refus de livrer des armes à l'Ukraine sur une base bilatérale et de permettre l'acheminement de l'aide militaire par la frontière hungaro-ukrainienne. Il a néanmoins autorisé le déploiement des forces de réaction de l'Otan à l'ouest du pays après avoir questionné l'utilité de leur présence.

Dans une société hongroise parmi les plus méfiantes en Europe à l'égard des responsables politiques et des médias², les sondages placent le camp Orbán en tête de course a quelques jours du scrutin. L'asymétrie des ressources économiques et médiatiques contribue en partie à l'avance du FIDESZ-KDNP, en particulier dans les villes de province et les campagnes. Mais la préférence, fût-elle blasée, d'une partie des électeurs pour l'homme fort de Budapest se nourrit également de perceptions socio-économiques et de représentations idéologiques et culturelles.

Nationalisme économique, « société fondée sur le travail » et Etat-providence familial : un bilan mitigé

² <https://telex.hu/tudomany/2022/01/21/bizalmatlansagi-index-nem-bizunk-senkiben> consulté le 22 mars 2022.

Depuis 2010, le gouvernement Orbán s'est distingué par un exercice autoritaire du pouvoir, par la captation des ressources de l'Etat et d'une partie des fonds européens au service de sa clientèle politique et par le refaçonnage des institutions politiques, juridiques et médiatiques selon une vision « illibérale ». Il a en même temps déployé un discours identitaire fort et un nationalisme économique censé renforcer le poids du capital local dans l'économie ouverte à la globalisation. Il a également promu la vision de la société « fondée sur le travail », partagée avec d'autres gouvernements européens qui cherchent à faire de sorte que « le travail paie ». Le déploiement d'un Etat-providence « familial » apparaît en revanche plus spécifique à la Hongrie, nourri par la peur de la disparition de la nation, centrale dans l'imaginaire hongrois. Le recul récent de la population sous la barre des 10 millions (9,7 millions en 2022) alimente l'angoisse démographique.

Le nationalisme économique a ciblé surtout les domaines de l'énergie, de la finance et du commerce de détail, ainsi que des médias, renforçant le poids des acteurs proches du FIDESZ dans ces secteurs. Cependant il n'a pas bouleversé la structure duale de l'économie, cristallisée depuis la chute du communisme, caractérisée par un écart important entre les entreprises étrangères à forte capitalisation qui se livrent concurrence sur les marchés mondiaux mais n'affectent qu'une partie congrue de leurs bénéfices à l'économie locale et les entreprises hongroises peu capitalisées. Les premières continuent à produire 47,4% de la valeur ajoutée en 2018 (contre 49,3% en 2010). En 2018, 30% des salariés du privé travaillaient pour des multinationales³. Un main d'œuvre bien formée et bon marché, un code de travail favorable aux employeurs mais aussi des politiques de soutien des investissements étrangers à travers des impôts baissés (9% pour les sociétés depuis 2017) et de généreuses aides d'Etat participent de la séduction hongroise. On notera à ce sujet le traitement privilégié des investisseurs allemands pendant la crise du Covid : ceux-ci ont touché 21,5% des aides d'Etat, alors qu'ils donnent 13,5% de la valeur ajoutée et occupent 8,9% des employés⁴.

Accrochée à la locomotive allemande, bénéficiant également de l'arrivée des fonds européens (4 % du PIB sur la période 2014-2020) et des transferts opérés par les Hongrois qui travaillent à l'étranger (3% du PIB en 2019), l'économie hongroise a connu – comme la plupart des économies régionales - une forte croissance ces dernières années. Celle-ci a atteint 4,1% par an entre 2017 et 2019. La crise du Covid a bouleversé le paysage, le PIB déclinant de 5% en 2020. Mais la reprise a été forte et rapide (+7,1% en 2021). La croissance est allée de pair avec un déclin du chômage (3,8% en novembre-janvier 2022), plusieurs secteurs connaissant des pénuries de main d'œuvre. En réaction, le gouvernement a augmenté le salaire minimum (+15% en 2018, +8% en 2019 et 2020)⁵. Celui-ci restait toutefois parmi les plus modestes en Europe, s'élevant à 476 euros en 2021⁶. Des dizaines de milliers de travailleurs ukrainiens et serbes venaient compenser le manque de main d'œuvre dans les constructions ou l'industrie automobile.

³ <https://g7.hu/vallalat/20210706/lassan-nonek-a-magyar-cegek-meg-mindig-a-multik-uraljak-magyarorszagot/> consulté le 22 mars 2022.

⁴ <https://g7.hu/vallalat/20210224/a-multik-es-azon-belul-a-nemetek-igen-jol-jartak-a-kormany-gazdasagi-akcioprogramjaval/> consulté le 22 mars 2022.

⁵ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2020/01/31/le-salaire-minimum-en-hongrie> consulté le 22 mars 2022.

⁶ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_mw_cur&lang=fr consulté le 22 mars 2022.

L'augmentation des revenus réels de la population opérée entre 2017 et 2021 a touché de manière différenciée les secteurs privé et public : alors que dans le premier la croissance des salaires réels a pu dépasser les 8,0 %, le secteur public a connu une hausse de seulement 3,7 %. La distribution inégalitaire des fruits de la croissance a favorisé les classes moyennes et moyennes supérieures. D'une manière plus controversée, certaines des populations les plus fragiles et les moins qualifiées (notamment roms) ont pu s'insérer dans les programmes de travaux collectifs mis en places au nom de la société « fondée sur le travail » (plutôt que sur des aides sociales).

Le développement de Etat-providence familial a été façonné par la même idéologie. Alors que les allocations familiales n'ont pas été augmentées depuis 2008, le gouvernement Orbán a déployé ces dernières années de nombreux programmes appelés à renverser la tendance démographique à la baisse. Pourtant les exemptions d'impôt et les crédits ciblés - notamment pour l'acquisition ou le renouveau des logements - ont été reliés au statut, actif ou non, des (futurs) parents, et des mères en particulier, sur le marché de l'emploi. En outre, définissant le volume de certains financements en fonction des revenus des ménages, ces politiques ont une fois de plus avantagé les classes moyennes supérieures et les familles avec deux enfants et plus. Si le gouvernement a réussi à augmenter le taux de fécondité par femme, passé de 1,23 à 1,45 ans en dix ans, cette évolution a touché surtout les femmes éduquées des petites villes des régions périphériques de la Hongrie, sans impacter les grandes villes et Budapest en particulier⁷.

Ce faisant, le gouvernement a également promu le modèle traditionnel de famille aux dépens d'autres configurations (mères célibataires, couples homosexuels). Dans une optique électoraliste visant à mobiliser la frange la plus radicale de ses votants et à accréditer la réalité d'un *Kulturkampf* entre Budapest et Bruxelles, en juin 2021 le gouvernement adoptait une législation controversée interdisant la "représentation" et la "promotion" de l'homosexualité et de la transidentité auprès des mineurs. Face aux critiques européennes suscitées par ces textes, le gouvernement décidait d'organiser le jour du scrutin législatif un référendum sur la "protection de l'enfance". Mais la guerre en Ukraine et le désintérêt de la plupart des électeurs, fussent-ils de droite, pour cette thématique a fini par marginaliser le sujet dans la communication gouvernementale.

La générosité gouvernementale à l'égard des familles n'a en revanche pas touché l'éducation et la santé. Deux mois avant les élections, les syndicats enseignants appelaient à la grève – rendu illégale par le gouvernement - pour dénoncer leurs conditions salariales (parmi les plus dégradées en Europe), la pénurie d'agents et la gestion verticale et centralisée du domaine. Négligée par la plupart des gouvernements post-socialistes, l'école ne remplit guère son rôle de vecteur de mobilité sociale, très réduite depuis des années en Hongrie comparée à la moyenne européenne. La ségrégation scolaire s'opère dès les plus jeune âge. Enfin, la pandémie du Covid a révélé la fragilité de la santé publique. Avec ses 45 000 morts, la Hongrie occupe la 4^e place mondiale en terme de ratio population totale/décès du Covid.

De l'incertitude de l'avenir post-électoral

⁷ <https://www.valaszonline.hu/2021/12/20/demografia-lakossagfogyas-szuletések-nepesedespolitika-negyvenes-videki-nok/> consulté le 23 mars 2022.

Avant que la guerre en Ukraine n'infléchisse l'énonciation des enjeux électoraux tant du côté de la majorité que de l'opposition, les affiches gouvernementales annonçaient : « la Hongrie avance, elle ne recule pas ». Or l'agression russe amplifie les fragilités hongroises fussent-elles économiques, sociales, politiques ou sécuritaires.

Depuis quelques mois la montée de l'inflation (8,3% en février) - qui risque d'être accélérée par la guerre - est venue assombrir les perspectives économiques. Les mesures gouvernementales visant à la contrôler n'ont pas eu les résultats escomptés. Le plafonnement des prix des carburants à la pompe a suscité la fermeture de petites stations et des pénuries occasionnelles d'essence. Le blocage des prix de certains aliments de base à partir du 1^{er} février 2022 n'empêchait pas la hausse généralisée des coûts. Une fois la séquence électorale passée, d'autres augmentations sont anticipées. Celles-ci questionnent les gains salariaux des dernières années et les redistributions de fin de mandat, telles que le rétablissement d'un 13 mois de retraite (supprimé en 2010 par le gouvernement socialiste en raison de la crise économique), l'exemption de l'impôt sur le revenu pour les moins de 25 ans ou les restitutions d'impôt aux familles avec enfants. Ces dépenses pré-électorales risquent de creuser la dette publique augmentée pendant la pandémie (passée de 65,50% du PIB en 2019 à 80,10% en 2020⁸) et le déficit public (8% du PIB en 2020), exposant davantage la petite économie hongroise aux turbulences des marchés financiers.

Dans ce contexte, l'accès aux financements européens gagne encore en importance. Or la Hongrie (comme la Pologne d'ailleurs) est menacée d'en être privée en raison des divergences avec Bruxelles sur l'Etat de droit, la passation de marchés publics, les conflits d'intérêts et la corruption. En réponse au recours de Budapest et de Varsovie, la Cour de Justice européenne validait en février 2022 le dispositif soumettant l'octroi des fonds au respect des règles de droit. Peu pressée d'agir avant les élections du 3 avril malgré l'avis du Parlement européen, la Commission pourrait temporiser encore l'application du mécanisme de conditionnalité. La crise ukrainienne exige l'unité au sein de l'UE. Par ailleurs l'arrivée massive des réfugiés – plus de deux millions en Pologne et autour de 300 000 en Hongrie – redéfinit également les priorités. Cependant la menace est là et concerne dans le cas hongrois quelque 40 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent quelque 7,2 milliards au titre du plan de relance, toujours en suspens. En mars 2022 la Hongrie modifiait d'ailleurs la position adoptée un an auparavant, lorsque le gouvernement opposé aux exigences de Bruxelles envisageait de ne pas réclamer la totalité des financements du plan de relance. C'est le cas désormais, les effets de la crise ukrainienne étant invoqués pour justifier le retournement et relancer des négociations avec la Commission. Celle-ci exigerait en revanche qu'une partie des financements soient utilisés pour réduire la dépendance hongroise du gaz russe, conformément aux politiques européennes de sécurité énergétique en cours de définition.

Dans le bras de fer avec Bruxelles, le gouvernement Orbán a perdu, au moins dans l'immédiat, son allié polonais. La quête hongroise de neutralité face à l'agression russe en Ukraine isole en outre Viktor Orbán au sein du groupe de Visegrad. Puisque son retrait forcé du Parti populaire européen en mars 2021 n'a pas été suivi par la mise en place escomptée d'un « bloc des nations » avec des acteurs tels que Matteo Salvini en Italie, Marine Le Pen en France ou Vox en Espagne – la capacité d'influence du FIDESZ au sein du Parlement européen

⁸ <https://fr.countryeconomy.com/gouvernement/dette/hongrie>

est aujourd'hui limitée. Or les temps sont incertains alors que la guerre en Ukraine fait des milliers de victimes relativement près de la frontière.

A quelques jours des élections, le Premier ministre hongrois reste condamné au chemin de crête diplomatique entre l'UE et la Russie. Son propre électorat est divisé entre une aile euro-atlantiste majoritaire et une autre, plus modeste, sensible à la mise en cause russe du nationalisme ukrainien. Si elle n'a pas encore perdu, l'opposition arc-en-ciel semble peiner à traduire la rhétorique de l'Est et de l'Ouest dans le vocabulaire de la vie quotidienne. Nonobstant un désir de changement dont témoignent les enquêtes d'opinion, les électeurs pourraient préférer la posture « neutre » du guerrier nationaliste et ses promesses de prix bas d'énergie. Quitte à le voir changer d'orientation après les élections, confirmant sa réputation de caméléon politique. Quoi qu'il se passe le 3 avril, les lendemains heureux devront attendre.