

LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE DE LA HONGRIE : DU CHANGEMENT DE RÉGIME DE 1989 À VIKTOR ORBÁN

Une étude pour la Fondation ID



2022

Le marché européen de l'énergie voulu par la Commission, sous la tutelle de forcenés du libre-échange, de la concurrence et du marché, est un échec. Échec que les contrats à court terme qui livrent les fournitures d'énergie aux mouvements erratiques du marché et aussi à la spéculation financière sur les contrats à terme ; échec que l'abandon du nucléaire, sous la pression d'une Allemagne qui contamine le reste de l'Europe de ses phobies infantiles; échec plus encore que l'imposition artificielle de la concurrence sur des monopoles naturels et dans des domaines aussi stratégiques que l'énergie.

Depuis le début de l'automne 2021, la crise énergétique qui frappe les économies européennes a déjà provoqué des flambées de prix, des arrêts d'usines et des pénuries de marchandises. Les télévisions publiques allemande et autrichienne ont même diffusé une série de clips expliquant à la population les gestes à effectuer en cas de coupure de chauffage cet hiver. Ne manquant jamais une occasion d'exploiter politiquement les faiblesses ouest-européennes, Viktor Orbán profite de ce climat de tension pour louer les résultats de sa politique énergétique et affirme haut et fort que les Hongrois n'auront pas à payer le prix de cette crise, contrairement, selon lui, à d'autres pays en Europe qui subissent déjà les conséquences des conceptions et des choix erronés de leurs gouvernements en matière de politique énergétique.

Nageant à contre-courant des standards européens, la Hongrie a en effet depuis 2012 une politique de réglementation des prix des frais énergétiques pour le logement et ne laisse aucune place aux considérations idéologiques lorsqu'il est question de son approvisionnement énergétique. Le marché européen unique de l'énergie – que même Bruno Le Maire qualifie d'obsolète – battant de l'aile, le gouvernement hongrois n'aura pas éprouvé la moindre gêne à assumer fièrement, en septembre 2021, la signature d'un contrat gazier de 10+5 ans avec le géant énergétique russe Gazprom.

« En Hongrie, l'approvisionnement énergétique n'est pas une question politique, mais une question de sécurité et de souveraineté. »

Péter Szijjártó, ministre des Affaires étrangères hongrois, le 27 septembre 2021

Cette hétérodoxie économique et ce primat absolu accordé à la sécurité énergétique ont notamment permis aux Hongrois ne pas subir l'envolée des prix du gaz en 2021, alors que depuis le 15 novembre un plafond maximum des prix du carburant à la pompe est garanti par le gouvernement pour trois mois. La politique du gouvernement hongrois en matière énergétique détone si on la compare à celle de ses partenaires européens. Viktor Orbán en a fait un pilier sur lequel il ne transige jamais, car il sait que cette politique doit rester un élément majeur de son identité politique dans le contexte post-communiste, et qu'elle est sans doute la voie la plus raisonnable à suivre pour ne pas avoir à subir la relative faiblesse des attributs géographiques, stratégiques et géologiques avec lesquels doit composer la Hongrie.

De la grande braderie des années 90 au retour au pouvoir de Viktor Orbán en 2010

Dans de nombreux domaines, mais surtout en ce qui concerne le secteur énergétique, les Hongrois ont tendance à expliquer les fortes secousses économiques et sociales auxquelles ils ont eu à faire face depuis leur entrée dans le giron occidental comme étant la conséquence d'un péché originel commis dans les années 90 : la privatisation au pas de charge – pour ne pas dire sauvage, ou en tout cas imposée de l'Ouest sans autre choix – de pans entiers de l'économie hongroise. Les trois premiers quarts de la décennie 90 sont encore perçus par beaucoup de Hongrois comme étant une période sombre

pendant laquelle 2 millions de personnes auront été mises au chômage, le tout dans un climat de tensions sociales et une criminalité impensable avant 1989.

Les géants occidentaux de l'énergie s'étant battus pendant plusieurs années pour s'assurer la part belle sur le secteur énergétique hongrois, ce n'est qu'en 1995 que la grande privatisation de ce secteur va débiter. En à peine un an, six fournisseurs régionaux de gaz, cinq fournisseurs de gaz et de nombreuses centrales d'énergie vont passer entre des mains privées, les investisseurs allemands, américains, italiens et français remportant la mise, le géant national hongrois de l'électricité MVM est démantelé, mais l'État garde la main sur le réseau de lignes à haute tension, les points relais et une série d'entreprises de distribution.

Ces privatisations ont été présentées par la classe politique hongroise – ceux ayant touché au secteur de l'énergie en 1995 sont les socialistes et les libéraux au pouvoir entre 1994 et 1998, autrement dit les adversaires politiques du Fidesz de Viktor Orbán – comme étant un moyen de réduire les dépenses publiques, d'augmenter la sécurité des approvisionnements énergétiques et de renforcer l'économie de marché. Des arguments qui vont très vite faire déchanter la population hongroise, voyant bien que cette privatisation massive du secteur énergétique peinait à apporter ses résultats positifs.

La large victoire obtenue par Viktor Orbán aux législatives de 2010 est d'ailleurs grandement due aux échecs des socialistes et des libéraux à convaincre les Hongrois de l'intérêt de disposer d'un marché hongrois de l'énergie dérégulé et détenu par des investisseurs étrangers. En 2002, malgré leurs promesses de campagne, les socialistes et les libéraux avaient décidé d'augmenter le prix du gaz à la consommation de 12% en octobre 2002, de 28 % en janvier 2004, de 11,5 % en janvier 2005 et de 6,9 % en août 2005. Suite à sa victoire aux élections législatives de 2006, le Premier ministre socialiste Ferenc Gyurcsány avait promis de ne pas augmenter le prix du gaz, mais les Hongrois devront faire face à une augmentation de 39,6 % en 2007 et à quatre augmentations supplémentaires en 2008. De 2002 à 2010, sous les gouvernements de coalition entre socialistes et libéraux, les Hongrois ont vu leur facture de gaz tripler, un véritable coup de massue dans un pays où 80% de la population se chauffe exclusivement au gaz.

Cet échec de la gauche libérale en matière de facteur énergétique a servi de tremplin à Viktor Orbán dans sa reconquête du pouvoir et lui a fait comprendre qu'un changement de cap était nécessaire sur le plan énergétique, les Hongrois étant devenus hermétiques au vocabulaire abstrait et libéral issu du changement de régime de 1989. En avril 2010, Viktor Orbán prend la tête d'un pays dans lequel la situation énergétique est à bien des égards plus mauvaise que la moyenne des 27 pays de l'UE : 24,4% des logements hongrois sont en manque énergétique, 12,2 % des ménages sont en retard de paiement sur leur facture énergétique, la part moyenne du budget annuel par habitant consacrée à l'énergie pour le logement atteignant 25,2%. L'amélioration de ces indicateurs sera l'un des premiers grands chantiers du nouveau Premier ministre hongrois.

Viktor Orbán révolutionne la politique énergétique hongroise

Dès le début de l'année, le gouvernement de Viktor Orbán entame un revirement majeur dans la politique énergétique de la Hongrie post-communiste : après vingt ans de règne des investisseurs étrangers, la Hongrie se dote d'un secteur public et national de l'énergie

assez volumineux pour être en mesure d'avoir ses propres leviers et de permettre de poursuivre un objectif de sécurité énergétique.

Désormais, la proportion des ménages en retard de paiement sur leur facture d'énergie est de 5 % (division par plus de deux depuis 2010, alors que cette proportion est en moyenne de 8 % dans l'UE).

En mai 2011, la compagnie gazière et pétrolière hongroise (MOL) rachète 21,2% de ses parts détenues depuis 2009 par la société russe Surgutneftegas, une opération à propos de laquelle Viktor Orbán déclarera : «D'un point de vue stratégique national, nous avons réussi à placer une de nos plus importantes entreprises entre des mains sûres. » Dans le cadre de cette politique de reprise en main nationale, la compagnie d'électricité hongroise MVM acquiert en 2014 les entreprises de stockage et de distribution de gaz détenues par l'entreprise européenne basée en Allemagne E.ON, alors qu'à travers des participations étatiques de MVM et la création en 2015 d'une nouvelle entreprise publique pour ce secteur (ENKM puis NKM à partir de 2017), la Hongrie met la main sur la gazière GDF Suez Energia Magyarország Zrt. et sur le service du gaz de ville en sortant du jeu Magyar Telekom et E.ON, sociétés à capitaux majoritairement non hongrois. Par ailleurs, le groupe européen MET, filiale de MOL, achète la gazière Tigáz Zrt. à l'italien Eni en 2017, alors que la centrale à lignite du Mátra (nord-est de la Hongrie), détenue par des investisseurs allemands, est rachetée par un groupe privé hongrois avant d'être finalement vendue à l'État hongrois. Enfin, l'intervention publique la plus massive, et aussi la plus polémique, reste à ce jour la participation prise par l'État en 2014 dans le projet d'augmentation des capacités nucléaires de la centrale de Paks.

L'augmentation conséquente de la part des capitaux publics et privés hongrois dans le secteur stratégique de l'énergie a permis au gouvernement d'imposer à partir de 2013 une politique de réglementation des prix de l'énergie pour le logement, un changement radical par rapport à la logique suivie par les socialistes et les libéraux avant 2010, qui avaient tenté d'expliquer les bienfaits du marché à la population hongroise, alors que leurs choix économiques avaient en réalité mené à des situations de monopoles étrangers et à des manipulations à la hausse sur les prix, faisant exploser la facture énergétique des ménages.

Le gouvernement hongrois n'a depuis pas dévié de cette politique de baisse du montant de la facture énergétique des ménages (rezsicsökkentés en hongrois) et, en pleine crise énergétique et à l'approche des élections, défend le bilan de cette politique. Il est vrai que l'objectif de correction des indicateurs de 2010 a été en partie rempli : désormais, la proportion des ménages en retard de paiement sur leur facture d'énergie est de 5 % (division par plus de deux depuis 2010, alors que cette proportion est en moyenne de 8% dans l'UE) et la proportion des logements en manque d'énergie est de 11,2% (24,4% en 2010). En 2010, les Hongrois dépensaient plus pour l'énergie de leur logement que pour s'alimenter, aujourd'hui c'est l'inverse. En parité de pouvoir d'achat, l'énergie pour le logement en Hongrie était la plus chère d'Europe en 2010 – un temps désormais révolu, depuis que l'État s'est engagé en 2013 à garantir la stabilité des prix afin de déjouer les effets négatifs des variations de prix sur les marchés mondiaux de l'énergie.

Le système de prix réglementé hongrois s'avère particulièrement favorable à la population dans le contexte d'envolée des prix du gaz en 2021, alors qu'entre 2014 et 2016, c'est-à-dire très peu de temps après l'introduction de ce système, les Hongrois avaient payé un

prix supérieur à celui du marché – une situation amenant l’opposition hongroise à crier au «vol de l’argent des ménages hongrois à travers de sombres manœuvres de Viktor Orbán avec Moscou ». Resté impassible, le gouvernement hongrois n’avait pas remis en cause son choix stratégique, gardant à l’esprit la volatilité des prix de marché, et avait redistribué le trop-perçu par l’État aux ménages sous forme de réduction du montant de la dernière facture énergétique de l’année 2018. L’opposition hongroise, lorsqu’elle était au pouvoir, avait progressivement – totalement en 2008 – abandonné le système de régulation des prix de l’énergie au profit du projet européen de création d’un marché unique de l’énergie – une logique économique que le ministre des Finances français Bruno Le Maire a qualifié d’obsolète et qui a en tout cas montré toutes ces failles, notamment celle consistant en l’inter-indexation de tous les prix sur des marchés journaliers dits « spots », et son incapacité à profiter aux ménages.

Les adversaires politiques de Viktor Orbán sont d’ailleurs bien embarrassés de constater qu’en pleine période de tensions extraordinaires sur les prix de l’énergie, la facture énergétique des ménages ne bouge pas et, sauf en cas de retournement politique précipité, ne bougera pas au cours de l’hiver qui approche, aussi rude soit-il. Cette situation a inévitablement conduit l’opposition hongroise à se déporter sur le thème très en vogue dans les cercles européens. Ainsi, en novembre, le candidat de l’opposition unie aux élections législatives d’avril 2022 a déclaré : « Bien sûr qu’il est possible de baisser la facture énergétique. Pour cela, il faut consommer moins d’eau, moins d’électricité et moins de gaz. » Péter Márki-Zay reprend ainsi l’angle adopté pendant des années par l’opposition selon lequel la politique de réglementation des prix de l’énergie serait une approche populiste dénuée de tout sens économique

La politique de baisse de la facture énergétique lancée en Hongrie en 2013 a d’ailleurs fait l’objet d’un conflit entre Budapest et les institutions européennes. En 2015, la Commission européenne avait demandé à la Hongrie de revenir sur cette mesure, accusant le gouvernement d’avoir la main directement sur les prix sans que cela ne passe par des autorités compétentes et indépendantes, ce qui contreviendrait à la logique de marché unique européen de l’énergie et violerait des dispositions du droit de l’Union européenne en restreignant le droit des acteurs du marché. La Hongrie n’ayant pas donné suite à ces recommandations, la Commission s’est tournée vers la Cour de justice de l’Union européenne, qui, en juillet 2020, a donné raison à la Hongrie et jugé que le dispositif hongrois respectait le droit de l’Union européenne. Depuis, il devient assez délicat d’attaquer de front la logique hongroise, puisqu’une série de pays européens, dont la France, l’Italie et la Roumanie, viennent d’adopter – certes de manière provisoire – des mesures similaires à celles existant en Hongrie depuis 2013 pour contrer les effets de la crise énergétique actuelle frappant les ménages.

En Hongrie, la classe politique d’opposition, soutenue par les critiques les plus véhéments de Viktor Orbán à Bruxelles, présente souvent cette politique de reprise en main nationale du secteur énergétique et d’administration des prix comme n’étant qu’un exemple parmi d’autres prouvant que le principal objectif du Premier ministre hongrois consiste à renflouer les membres de son clan politique et économique et à faire les poches aux Hongrois. Il serait difficile d’affirmer que la politique d’administration des prix de l’énergie a appauvri les Hongrois – c’est en réalité l’inverse qui est vrai –, mais il est en revanche évident que la logique de rachat de participations dans des entreprises étrangères a eu pour conséquence la création et la consolidation d’une cour d’hommes d’affaires gravitant autour du pouvoir hongrois. Mais ce que l’opposition définit comme étant de la corruption est bien plus la seule et unique option possible pour durablement atténuer l’influence étrangère – et potentiellement prédatrice – des investisseurs non-

hongrois, qui, lorsqu'ils dictaient encore le tempo de la politique énergétique hongroise avant 2010, avaient laissé un bilan très défavorable pour le porte-monnaie des Hongrois.

Plus largement, la Hongrie est pour des raisons historiques un pays dans lequel les logiques à l'œuvre sur le terrain des capitalistes hongrois ont un caractère éminemment féodal, l'entreprise et l'initiative privée – pourtant encouragée sur le plan fiscal depuis 2010 – n'étant pas véritablement un élément central de la culture des acteurs économiques, la Hongrie étant encore clairement marquée par des réflexes claniques et quarante ans de soviétisme. Encore plus qu'en Pologne et en Tchéquie, la question de la dépendance aux capitaux étrangers et le blocage culturel empêchant la constitution d'une classe d'entrepreneurs nationaux sur le long terme est hautement problématique, et ce, non pas seulement depuis 1990, mais en réalité depuis l'arrivée dans cette région des premiers capitaux occidentaux il y a plusieurs siècles.

C'est ce rapport particulier à la dépendance au capital étranger et cette inertie culturelle empêchant dans une large mesure l'initiative privée qui expliquent que les grands principes économiques abstraits sur les mécanismes de prix et la liberté des acteurs économiques sont fondamentalement des approches auxquelles les Hongrois sont relativement hermétiques. Viktor Orbán est l'homme politique de sa génération ayant le mieux compris cette donne économique et culturelle. Hanté par les traumatismes engendrés par les bouleversements des années 90, il sait qu'à ce stade aucune autre approche n'a jamais apporté de meilleurs résultats en Hongrie que celle consistant en une intervention étatique sur les prix de l'énergie et un rôle national et public fort dans le secteur énergétique.

Cette compréhension se double d'une approche décomplexée en matière d'approvisionnement énergétique, allant là aussi à l'encontre des standards qu'aimeraient imposer certains cercles d'influence occidentaux, notamment ceux soutenant que la Hongrie est devenue avec Viktor Orbán le cheval de Troie de la Russie au sein de l'Union européenne.

L'approvisionnement énergétique hongrois, ou la nécessité vitale de faire feu de tout bois

Le taux de dépendance énergétique de la Hongrie est une donnée constante depuis plusieurs décennies et oscille entre 50 et 70 %, ce qui n'est en Europe certes pas une exception ou un taux anormalement haut. Cependant, considérant les faibles atouts géostratégiques dont dispose ce petit pays d'Europe centrale (aucun accès maritime, pris en tenaille entre plusieurs grands ensembles géopolitiques, frontière avec sept pays), cette dépendance constitue un des plus grands dangers pesant sur la sécurité de la Hongrie.

Ferenc Gyurcsány, Premier ministre hongrois socialiste de 2004 à 2009, aujourd'hui encore considéré comme l'ennemi juré de Viktor Orbán et tenant actuellement d'une ligne atlantiste et pro-Bruxelles, s'était rangé en 2008 du côté du projet gazier Susse South Stream et avait émis des doutes sur le projet Nabucco soutenu par l'Union européenne.

La Hongrie n'ayant pas de frontière directe avec la Russie, et ayant réussi, suite aux événements de 1956, à habilement jouer de ses rapports avec Moscou pour devenir le pays le moins pénible à vivre au sein du bloc de l'Est («La baraque la plus joyeuse du camp socialiste »), elle ne garde pas un aussi mauvais souvenir de l'occupation soviétique que les autres pays de la région. En matière énergétique, cette relative décontraction dont font preuve les élites hongroises avec les fournisseurs et les investisseurs russes est tout à fait remarquable et, depuis le retour au pouvoir de Viktor Orbán, totalement assumée. À ce sujet, il est impératif de rappeler que Ferenc Gyurcsány, Premier ministre hongrois socialiste de 2004 à 2009, aujourd'hui encore considéré comme l'ennemi juré de Viktor Orbán et tenant actuellement d'une ligne atlantiste et pro-Bruxelles, s'était rangé en 2008 du côté du projet gazier russe South Stream et avait émis des doutes sur le projet Nabucco soutenu par l'Union européenne. Il avait pour cela été accusé d'être un agent de Gazprom, et certains analystes pensent que cet affront fait aux intérêts occidentaux a largement contribué à sa chute en 2009.

Quoi qu'il en soit, et même si elles ne l'avouent pas toujours, les élites hongroises savent pertinemment que du point de vue des intérêts vitaux de la Hongrie, la Russie se doit d'être un partenaire comme les autres, avec lequel l'entretien de bonnes relations contribue à la sécurité et à la stabilité de la Hongrie – une approche impensable dans les cas polonais et balte.

Viktor Orbán n'a pour l'instant pas été inquiété dans sa conservation du pouvoir par l'affirmation et la revendication de la nécessité des relations russo-hongroises. Sur cette question, la russophobie, souvent dénoncée par Viktor Orbán, de certains cercles bruxellois quant à la critique de l'approfondissement des relations entre Budapest et Moscou, illustre à l'évidence deux poids, deux mesures. Paris et Berlin ont à bien des égards des coopérations plus poussées – également dans le domaine militaire – avec Moscou que la petite Hongrie. Il n'en reste pas moins que Viktor Orbán va commettre un péché aux yeux de ses alliés occidentaux : la signature le 14 janvier 2014 d'un accord de coopération nucléaire avec le géant russe Rosatom pour l'extension des capacités de production de la centrale de Paks (centre de la Hongrie), un écart de la ligne admise qui avait conduit le sénateur américain John McCain à accuser le Premier ministre hongrois Viktor Orbán de « s'acoquiner avec Vladimir Poutine » et d'être un « dictateur néo-fasciste ».

Cette centrale produit actuellement 50 % de l'électricité produite en Hongrie et est détenue par l'entreprise publique hongroise MVM. Le projet d'augmentation des capacités de la centrale avait déjà été évoqué sous le gouvernement socialiste-libéral de Ferenc Gyurcsány, mais c'est Viktor Orbán qui va accélérer les négociations et l'acter par le vote en 2013 de la Stratégie énergétique hongroise 2030. Malgré les attaques de l'opposition hongroise et les doutes émis par les institutions européennes sur la régularité de l'accord passé entre MVM et Rosatom, la Commission européenne reconnaîtra qu'aucune irrégularité n'a été constatée dans la signature de l'accord nucléaire russo-hongrois, alors que la possibilité d'empêcher la concrétisation du projet en arguant d'une atteinte à la concurrence – comme cela avait aussi été soulevé dans le projet EDF/Hinkley Point au Royaume-Uni – est très vite abandonnée.

L'objectif affiché par le gouvernement hongrois est de porter à 70 % la part du nucléaire dans l'électricité produite en Hongrie et de faire baisser les coûts de l'électricité pour les ménages. La Hongrie entend bien rester dans le peloton de tête mondial des pays dont la part du nucléaire est la plus forte dans la production d'électricité nationale et s'est naturellement retrouvée au sein d'un front de dix pays européens ayant récemment appelé à ce que l'énergie nucléaire soit intégrée à la taxonomie financière durable que

veut imposer la Commission européenne aux États membres de l'UE. Par ailleurs, bien qu'elle s'engage à respecter les objectifs en matière de neutralité carbone et d'augmentation de la part des énergies renouvelables en mettant en place un système d'aides d'État conforme au droit de l'UE, et qu'elle n'a pas intérêt à attaquer politiquement de plein front la transition verte à laquelle pousse Bruxelles, la Hongrie avance avec beaucoup de délicatesse sur la question de la transition verte et n'hésite pas, quand une ouverture se présente, à la critiquer – certains journalistes hongrois pro-Orbán allant même jusqu'à parler de « Jihad vert ». Cette ouverture de tir a été utilisée cet automne par le gouvernement hongrois, qui a osé remettre en cause la thèse bien admise à Bruxelles selon laquelle l'envolée des prix du gaz était due à des manipulations de Gazprom. La Hongrie a été la première à affirmer ce que Clément Beaune (pourtant d'une véhémence inouïe envers la Russie quelques semaines plus tôt), Bruno Le Maire et Frans Timmermans reconnaissent désormais : la flambée des prix du gaz ne s'explique pas par un jeu malsain de la Russie, mais bien par l'échec des conceptions de l'Union européenne en matière de politique énergétique et un fort décalage entre l'offre et la demande.

La Moldavie et la Bulgarie, et peut-être bientôt la France si l'on en croit les récentes déclarations de Clément Beaune sur la nécessité de revenir à une logique de contrat de long terme avec la Russie, ont emboîté le pas à la Hongrie en s'entendant également avec Gazprom sur des longs contrats.

Au beau milieu de la constatation de l'échec cinglant du marché européen unique de l'énergie, ou encore du parc éolien allemand de la Baltique, la Hongrie n'a pas hésité un seul instant à fièrement assumer la signature en septembre d'un nouveau contrat gazier de long terme (10+5 ans) avec Gazprom, faisant un pied de nez à l'immense volatilité des prix du gaz sur les marchés journaliers et obtenant des schémas de prix dérisoires par rapport aux prix actuels. La Moldavie et la Bulgarie, et peut-être bientôt la France si l'on en croit les récentes déclarations de Clément Beaune sur la nécessité de revenir à une logique de contrat de long terme avec la Russie, ont emboîté le pas à la Hongrie en s'entendant également avec Gazprom sur des longs contrats.

Bien évidemment, la signature de ce nouveau contrat de long terme avec Gazprom aura été une énième occasion pour l'opposition hongroise de dérouler une rhétorique éculée sur le registre « Orbán est la marionnette de Poutine ». Cette dépendance gazière à la Russie est de 80 % en Hongrie, et contrairement à ce qu'affirment les personnalités politiques hostiles à Viktor Orbán, elle ne procède pas d'un choix délibéré destiné à servir les intérêts de Vladimir Poutine – qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement et toujours les mêmes que ceux de la société Gazprom, le succès de Poutine n'ayant pas consisté dans les années 2000 à briser les oligarchies russes comme cela est souvent affirmé, mais à coopérer avec elles. En réalité, au-delà des querelles idéologiques et géopolitiques, la situation géologique est sans équivoque et montre que les gisements russes sont les seuls à pouvoir apporter une solution au problème des pics gaziers constatés ailleurs, le gaz liquéfié américain et qatari étant quant à lui plutôt vendu à des pays asiatiques qui ont les moyens de l'acheter à un tarif plus élevé que celui pratiqué en Europe.

En Europe, seule la Roumanie dispose de la possibilité d'exploiter de nouvelles grandes quantités de gaz grâce à la découverte du champ Neptun Deep dans la mer Noire. Initialement détenu à 50% par le géant ExxonMobil, ce projet va être repris en main par la compagnie nationale roumaine Romgaz, qui vient de racheter les parts de la société

américaine, et entrera dans sa phase de production au plus tôt en 2025. En 2018, prévoyant déjà l'arrivée à terme de son contrat de long terme avec Gazprom, Viktor Orbán avait placé de grands espoirs dans Neptun Deep et avait expliqué que ce dernier était le seul moyen de réduire la dépendance gazière de la Hongrie à l'égard de la Russie. Constatant que le projet patinait, la Hongrie avait finalement abandonné la carte roumaine pour se tourner vers Gazprom. La Hongrie compte encore cependant sur une coopération avec l'Azerbaïdjan, pays du Caucase dans lequel la société d'État hongroise MVM investit dans l'espoir d'obtenir prochainement des contrats gaziers. Bakou a en effet le projet d'augmenter de 16 milliards de mètres cubes annuels la livraison de gaz de la Caspienne à l'Europe en passant par la Turquie et les Balkans, un itinéraire auquel pourrait sa rattacher le réseau hongrois.

Ces dernières années, le principal objectif de la Hongrie en matière d'approvisionnement gazier, qui explique l'intérêt de Budapest en 2018 pour Neptun Deep, était de parvenir à un contournement de l'Ukraine, que le nouveau contrat signé en septembre remplit puisque sur les 4,5 milliards de mètres cubes annuels livrés à la Hongrie, 3,5 le seront par le South Stream passant par la Serbie et le milliard restant par l'Autriche. Viktor Orbán, alors qu'il était encore dans l'opposition, avait condamné l'intervention russe dans le Caucase en 2008. Mais une fois Premier ministre, il est resté très prudent sur la question ukrainienne à partir de 2014. Il n'a bien sûr jamais soutenu la Russie dans l'affaire ukrainienne mais a rappelé à de nombreuses reprises que l'Ukraine était devenu un pays instable, particulièrement peu propice au transit du gaz russe vers la Hongrie. En ce sens, le nouveau contrat de Gazprom est surtout intéressant en ce qu'il consiste en un changement d'itinéraire de livraison du gaz à la Hongrie, prévu depuis plusieurs années, ce qui explique en partie la bonne entente entre Budapest et Belgrade ces derniers temps.

L'art hongrois de la guerre froide

Revendiquée depuis près de dix ans par la coalition au pouvoir en Hongrie, la politique d'ouverture à l'Est, qui comprend aussi le développement de liens avec la Chine et des pays d'Asie centrale, constitue un des principaux sujets utilisés par l'opposition hongroise et ses relais occidentaux pour critiquer Viktor Orbán, et l'accuser, en l'espèce, d'être un agent de l'Est ne se sentant jamais autant dans son élément qu'en compagnie de despotes orientaux.

La politique énergétique est sans doute la question sur laquelle la souplesse hongroise est la plus concrète et la plus impérieuse. C'est grâce à cette souplesse que la Hongrie est aujourd'hui un pays dans lequel les stocks de gaz sont remplis à 86 %, alors que dans l'UE le remplissage moyen est de 74 %...

En réalité, il existe en Hongrie une longue tradition consistant en la nécessité vitale de mener une politique internationale d'équilibre, la situation géographique et géologique de ce petit pays d'Europe centrale lui interdisant de faire allégeance à une seule et unique puissance sans disposer de canaux vers d'autres puissances – cela étant particulièrement vrai quand les relations internationales sont dans une phase d'affrontements de blocs, comme il semblerait que ce soit à nouveau le cas en ce moment, du moins selon certains analystes hongrois qui vont jusqu'à évoquer un retour

d'un type de guerre froide. Ayant à partir du début des années 60 habilement su tirer son épingle du jeu géopolitique, la Hongrie avait réussi à rester pendant trente ans le satellite le plus prospère et le plus libéral du bloc soviétique, à tel point qu'il n'est pas exagéré de parler d'un génie hongrois de la guerre froide, tant les élites hongroises ne sont jamais autant à l'aise que lorsqu'elles n'ont d'autre choix que de manœuvrer cyniquement au beau milieu de tensions entre plusieurs grandes puissances. Ne pouvant rivaliser avec aucune des grandes puissances, la Hongrie est performante quand elle peut jouer de la tension entre ces dernières.

Cette aisance à se mouvoir dans une situation de prise en étau se manifeste tout particulièrement en matière de politique énergétique, un terrain sur lequel la Hongrie est prête à aller à l'encontre de la direction que lui enjoint de prendre son allié du moment. Récemment, la reconduction d'un contrat gazier de long terme avec la Russie, le parti-pris sans concession pour le nucléaire et les doutes émis par le gouvernement hongrois sur la politique de transition énergétique promue par l'Union européenne en sont une démonstration parfaite. Observant la dégradation des relations entre l'Est et l'Ouest – certainement en partie surjouée, les blocs n'étant absolument pas monolithiques, l'époque étant plus à l'interdépendance de réseaux parfois contradictoires qu'à l'affrontement frontal de blocs homogènes – la Hongrie se tourne aussi vers des interlocuteurs intermédiaires, comme les pays membres du Conseil turcique ou encore la Corée du Sud, pays ayant le plus investi en Hongrie en 2019 et aussi probablement en 2021. Dans un monde de plus en plus tendu, Viktor Orbán ne peut se permettre de fermer des portes, et la Hongrie, autant qu'elle le peut, évite de se positionner directement dans les conflits actuels.

En matière énergétique, il n'existe aucun tabou en Hongrie et la diversification doit être la règle d'or. La Hongrie n'est pas un pays doué pour les batailles de principes et les questions idéologiques. Elle n'a pas les moyens économiques et stratégiques d'engager des bras de fer dont l'issue est incertaine et elle doit nécessairement faire preuve de souplesse dans ses mouvements et ne jamais commettre l'erreur de s'engager pour la cause d'un camp sans garder un œil sur le camp adverse. Certes moins opportunistes que les élites roumaines, les élites hongroises, lorsqu'elles comprennent le caractère fondamentalement ouvert et flexible à donner à une politique étrangère, ce qui est incontestablement le cas de Viktor Orbán, ne font pas moins preuve d'un pragmatisme absolu et d'un souci de multiplier les partenaires.

La politique énergétique est sans doute la question sur laquelle cette souplesse hongroise est la plus concrète et la plus impérative. C'est grâce à cette souplesse que la Hongrie est aujourd'hui un pays dans lequel les stocks de gaz sont remplis à 86 %, alors que dans l'UE le remplissage moyen est de 74%, la Hongrie ne risquant ainsi rien de ce point de vue dans les prochains mois, même en cas d'hiver très froid. Le 14 novembre, Viktor Orbán a été réélu à la tête du Fidesz et a, dans son discours, moqué ses alliés occidentaux, expliquant que cet hiver les Hongrois ne mourront pas de froid, ce qui serait en revanche peut-être le cas des Européens de l'Ouest. La politique étrangère hongroise consiste sans arrêt à flairer les faiblesses de son grand allié, à se glisser dans ses failles pour obtenir une liberté de mouvement vers d'autres horizons.

Aussi étrange et surprenant que cela puisse paraître, voire choquant pour certains, Viktor Orbán est dans le domaine de la politique étrangère l'héritier de János Kádár, dirigeant historique de la Hongrie socialiste de 1956 à 1988. En son temps, János Kádár avait très tôt compris qu'une fenêtre vers l'Ouest devait être ouverte, sans que cela ne soit un

corridor, et surtout sans trop froisser son grand frère soviétique. Toujours aller jusqu'à la limite, sans jamais rompre.

C'est ce que fait depuis dix ans Viktor Orbán : il se sert des faiblesses de son grand allié pour aller voir ailleurs en ayant bien conscience des limites à ne pas franchir. Mille choses peuvent être reprochées à Viktor Orbán, mais certainement pas de ne pas avoir identifié le fil rouge à suivre pour stabiliser la Hongrie. Dans le domaine énergétique, cet art hongrois joue à plein depuis 2010, et la sécurité énergétique du pays est assurée.

Ferenc Almássy,
rédacteur en chef du Visegrad Post



**IDENTITÉ
ET DÉMOCRATIE
FONDATION**

Étude publiée par la **Identité et Démocratie Fondation**
IDENTITÉ ET DÉMOCRATIE FONDATION - ID FONDATION
75 Boulevard Haussmann - 75008 - France
Numéro de SIRET : 823 400 239 00021
office@id-foundation.eu - www.id-foundation.eu

Publié en 2022

La Fondation ID est partiellement financée par le Parlement européen et a la seule responsabilité de cette publication.

Cette publication n'est pas destinée à la vente.