



Groupe interparlementaire d'amitié  
France - Hongrie

Les réformes du gouvernement Orbán :  
la Hongrie à l'heure du bilan

Compte rendu  
du déplacement effectué par une délégation du groupe  
en Hongrie  
du 3 au 7 septembre 2013

La délégation était composée de :

- M. Michel BILLOUT, Sénateur de Seine-et-Marne, Président du groupe d'amitié
- M. Michel BERSON, Sénateur de l'Essonne, Vice-président du groupe d'amitié
- M. Joël GUERRIAU, Sénateur de la Loire-Atlantique, Vice-président du groupe d'amitié

---

N° GA 113 - Décembre 2013



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	9
<b>I. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES HONGROISES ET L'ÉTAT : LE CHOIX DE LA RECENTRALISATION .....</b>	<b>11</b>
A. LA REFORTE TERRITORIALE : VERS UNE RECENTRALISATION ASSUMÉE DES COMPÉTENCES LOCALES .....	11
B. LES SOLUTIONS DE GESTION DE LA DETTE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ORIGINALES MAIS PÉRILLEUSES .....	12
C. LA GESTION DES FONDS EUROPÉENS ET LES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES POUR SATISFAIRE AUX CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ EUROPÉENS .....	14
1. <i>La gestion des fonds pour la période 2007-2013</i> .....	14
2. <i>Les innovations pour le programme pluriannuel 2014-2020</i> .....	16
<b>II. LES QUESTIONS ÉNERGÉTIQUES : UN ENJEU ESSENTIEL .....</b>	<b>17</b>
A. LES INQUIÉTUDES DES ÉNERGÉTICIENS FRANÇAIS ET ÉTRANGERS FACE À LA VERSATILITÉ DES DÉCISIONS DE L'ÉTAT .....	18
B. LE POSITIONNEMENT HONGROIS SUR LES ENJEUX NUCLÉAIRES ET LA FORTE ADHÉSION POPULAIRE .....	21
C. L'INTÉRÊT POUR LES ÉNERGIES RENOUVELABLES : L'EXEMPLE DE L'USINE BIOMASSE DE SZEGED .....	22
<b>III. DES RÉFORMES FONDAMENTALES MENÉES À UN RYTHME SOUTENU .....</b>	<b>23</b>
A. DES RÉFORMES CONTESTÉES TANT SUR LE FOND QUE SUR LA FORME .....	24
1. <i>Des procédures législatives qui laissent perplexes</i> .....	24
2. <i>L'élaboration du cinquième amendement</i> .....	24
B. LA RECENTRALISATION DES COMPÉTENCES ET DES MOYENS À TOUS LES NIVEAUX .....	25
C. UNE RÉFORME EMBLÉMATIQUE : LA NATIONALISATION DE LA DISTRIBUTION DU TABAC .....	27
<b>IV. L'ACTIVISME UNIVERSITAIRE HONGROIS : L'EXEMPLE DE SZEGED .....</b>	<b>28</b>
A. LA CRÉATION D'UN MASTER FRANCO-HONGROIS EN PARTENARIAT AVEC L'IEP DE LILLE .....	29
B. UNE MISE EN COHÉRENCE NÉCESSAIRE DE LA FRANCOPHONIE EN HONGRIE .....	30
C. LA CRÉATION DU CENTRE DE LASER EUROPÉEN .....	31

CONCLUSION.....	33
PROGRAMME DE LA MISSION .....	34

## HONGRIE

### DONNÉES GÉNÉRALES

**Superficie :** 93 029 km<sup>2</sup>

**Population (estimation 2011) :** 9 937 600 habitants

**Capitale :** Budapest, 1 733 700 habitants environ (17,5 % de la population du pays)

**Villes principales :** Debrecen (208 000 hab.), Szeged (170 000 hab.), Miskolc (168 000 hab.), Pécs (158 000 hab.), Győr (131 000 hab.)

**Langue officielle :** hongrois

**Monnaie :** forint (HUF)

(1 € ≈ 300 HUF)

**Indice de développement humain (classement ONU 2011) :** 0,831

(37<sup>ème</sup> rang mondial sur 187)

**PIB (2012) :** 97,67 milliards d'euros

**PIB par habitant (2012) :** 9 800 €

**Taux de croissance (2012) :** - 1,7 % (prév. + 0,2 % en 2013)

**Taux de chômage (2012) :** 10,8 %

**Taux d'inflation annuel (juin 2013) :** 2 %

**Espérance de vie (2011) :** 74,5 ans



### **LE GROUPE INTERPARLEMENTAIRE D'AMITIÉ FRANCE-HONGRIE**

Créé en décembre 1975, le groupe d'amitié comprenait à l'origine, sous la présidence de René Chazelle (Soc - Haute-Loire), 59 membres. La réunion constitutive du groupe mentionne des centres d'intérêt portant « *plus particulièrement sur deux aspects des relations franco-hongroises, à savoir les liens culturels et les échanges commerciaux* ». Le premier déplacement du groupe en Hongrie, dont le nom officiel était alors République populaire hongroise, date de 1977.

Sa composition est actuellement la suivante :

*Président :*

- M. Michel Billout (CRC - Seine-et-Marne)

*Vice-Présidents :*

- Mme Leila Aïchi (Ecolo - Paris)
- M. Michel Berson (Apparenté Soc - Essonne)
- M. Pierre-Yves Collombat (RDSE - Var)
- M. Joël Guerriau (UDI-UC - Loire-Atlantique)
- M. Michel Le Scouarnec (CRC - Morbihan)
- M. Rémy Pointereau (UMP - Cher)

*Membres :*

- M. Bertrand Auban (Soc - Haute-Garonne)
- M. Christophe Béchu (UMP - Maine-et-Loire)
- Mme Cécile Cukierman (CRC - Loire)
- Mme Annie David (CRC - Isère)
- M. Patrice Gélard (UMP - Seine-Maritime)
- Mme Brigitte Gonthier-Maurin (CRC - Hauts-de-Seine)
- M. Gérard Le Cam (CRC - Côtes-d'Armor)
- M. Jean-Yves Leconte (Soc - Français établis hors de France)
- M. Pierre Martin (UMP - Somme)
- M. Dominique Watrin (CRC - Pas-de-Calais)



*La délégation du groupe d'amitié, accompagnée de M. l'Ambassadeur de France,  
avec Mme Enikő Győri, secrétaire d'État aux affaires européennes*



*La délégation du groupe d'amitié, accompagnée de l'Ambassadeur de France,  
avec M. Gergely Pröhle, secrétaire d'État chargé des relations bilatérales avec l'Union européenne  
et de la diplomatie culturelle*



## INTRODUCTION

Une délégation du groupe interparlementaire d'amitié France-Hongrie constituée de M. Michel Billout, Président et de MM. Michel Berson et Joël Guerriau, Vice-présidents, a effectué un déplacement en Hongrie du 3 au 7 septembre 2013.

L'objectif de ce déplacement était, à la suite du colloque organisé le 30 mai 2013 au Sénat<sup>1</sup> par le groupe d'amitié en partenariat avec l'Ambassade de Hongrie à Paris, de mieux comprendre les enjeux des réformes entreprises à un rythme soutenu par le gouvernement hongrois depuis 2010 et qui n'ont pas manqué d'inquiéter les autres pays européens. Après avoir reçu à Paris d'éminents connaisseurs, critiques et amis de la Hongrie, le groupe d'amitié a souhaité recueillir l'opinion des Hongrois et se faire une idée *in situ*.

La délégation s'est entretenue avec différents responsables politiques gouvernementaux et locaux, ainsi que des représentants de la société civile. La délégation a porté un intérêt tout particulier aux questions du financement des collectivités territoriales et de la gestion des fonds européens, ainsi qu'à la problématique énergétique propre à ce pays. Les questions constitutionnelles, et notamment celle du respect des droits de l'opposition, ont aussi retenu toute son attention.

La délégation tient à exprimer sa sincère reconnaissance à Son Exc. M. Roland Galharague, ambassadeur de France en Hongrie, à Mme Laurence Haguenaer, première conseillère, et à Mme Anne-Marie Maskay, qui lui a succédé, ainsi qu'à toute l'équipe de l'ambassade pour la qualité de leur accueil et l'aide qui lui a été apportée pour l'organisation et le bon déroulement de la mission.

---

<sup>1</sup> Rapport Sénat GA 109 – juillet 2013.



## I. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES HONGROISES ET L'ÉTAT : LE CHOIX DE LA RECENTRALISATION

Le gouvernement de Viktor Orbán, issu des élections législatives de 2010, fort de la majorité des deux tiers au Parlement, a entrepris dès son arrivée au pouvoir une profonde transformation de l'organisation des collectivités territoriales, tant en ce qui concerne leur nombre et leur structure que leur relation avec l'État central.

Avec ses **3 177 communes** et autant de conseils municipaux, le système hongrois d'organisation des collectivités territoriales était resté quasiment inchangé depuis 1990. A partir de 2010, ce schéma territorial a été complètement revu, officiellement en vue de générer des économies par la diminution du nombre de structures administratives locales et par le regroupement des charges de centralité. Force est de constater que cela a surtout été l'occasion d'accroître le contrôle de l'État sur les missions dont les communes ont ou avaient la charge.

### A. LA REFORGE TERRITORIALE : VERS UNE RECENTRALISATION ASSUMÉE DES COMPÉTENCES LOCALES

La loi sur les collectivités territoriales, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, modifie profondément leurs compétences ainsi que la répartition de leurs ressources et dépenses. Les communes sont notamment déchargées des missions d'éducation qu'elles détenaient auparavant et perdent les compétences qu'elles exerçaient en lieu et place de l'État<sup>1</sup> au profit des « **Offices du gouvernement** » (*Járási kormányablakok*), agissant à l'échelon du district (*járás*), création territoriale de la loi susmentionnée.

La Hongrie compte à ce jour 175 districts qui s'ajoutent aux 23 arrondissements de Budapest (*kerület*). A la tête de chacun de ces offices est placé un chargé de mission désigné par le Premier ministre, assisté dans ses fonctions par un directeur technique qui s'occupe des questions administratives. Les interlocuteurs de la délégation n'ont pas manqué d'observer que ce nouveau système était proche de celui des sous-préfectures françaises. Ces offices exercent ainsi un contrôle de légalité sur les actes administratifs des collectivités territoriales.

Outre ce changement dans leur champ de compétences, la **structure même du pouvoir communal a changé** : la loi permettait auparavant aux communes de plus de 1 000 habitants de constituer un office du conseil municipal et à celles n'atteignant pas ce seuil démographique de financer un directeur général ayant les compétences nécessaires.

---

<sup>1</sup> Délivrance de papiers officiels, du permis de conduire et de certains actes administratifs.

Désormais, seules les communes de plus de 2 000 habitants ont cette faculté. Les petites communes doivent se regrouper pour atteindre cette taille critique et constituer un office du conseil municipal. Leur nombre a, par conséquent, fortement décliné : 3 177 en 1990, 1 798 en 2012 et 1 270 aujourd'hui, soit une diminution de 60 %. En 2013, seules 40 % des communes ont leur propre office, alors que ce chiffre était encore de 57 % il y a un an.

Cette réforme de structure n'a pas manqué de faire sentir ses effets au niveau des moyens et du personnel. Une partie importante du personnel qui travaillait pour les communes a été reprise au sein des offices du gouvernement, mais désormais c'est **l'État qui fixe le nombre de fonctionnaires municipaux** en fonction de la taille des communes. M. Gábor Zongor, secrétaire général de la TÖOSZ (*Fédération nationale des collectivités territoriales*), a indiqué à la délégation que le nombre d'agents transférés a été plus important que celui qui s'occupait auparavant de ces tâches. Autre changement fondamental, le financement des compétences territoriales n'est plus forfaitaire, mais lié aux missions réellement exercées.

Le déplacement du groupe d'amitié à Szeged a permis de rencontrer les autorités municipales de la seule grande ville hongroise à être dirigée par un maire de l'opposition gouvernementale, M. Botka László, du parti socialiste (*Magyar Szocialista Párt*). Représenté par le maire-adjoint chargé de la politique de la ville, M. László Solymos, celui-ci a déploré le transfert des compétences qui prive, au fil des années, les communes de leurs attributions fondamentales, les subventions qui ne suffisent plus pour mettre en œuvre leurs compétences obligatoires et le besoin de sécurité juridique pour exercer leurs fonctions dans un cadre moins fluctuant.

## **B. LES SOLUTIONS DE GESTION DE LA DETTE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ORIGINALES MAIS PÉRILLEUSES**

La réforme territoriale introduit une nouveauté fondamentale qui change la donne pour l'élaboration et la planification des dépenses communales : **l'interdiction du déficit budgétaire des collectivités locales**<sup>1</sup>. Le principe est que toute compétence obligatoire doit recevoir un financement correspondant, soit par des transferts financiers du budget de l'État, soit par des ressources propres.

---

<sup>1</sup> Elle est visée par l'article 34 (5) de la Loi fondamentale : « Afin de maintenir l'équilibre budgétaire, la loi peut subordonner à des conditions ou à l'approbation par le Gouvernement la contraction d'emprunts ou d'autres engagements par la collectivité locale dans le respect des limites fixées par la loi ». L'État se donne ainsi les compétences nécessaires pour maîtriser l'endettement des communes auxquelles il se substitue en dernier ressort en cas d'insolvabilité.

Même si les interlocuteurs de TÖOSZ que la délégation a rencontrés ont dit en comprendre le bien-fondé, en raison du fort endettement historique des collectivités territoriales, ils ont souligné que les transferts de l'État ne suffiraient pas à couvrir l'ensemble des compétences des communes : les dotations ne compensent en moyenne que 50 % des dépenses annuelles des collectivités.

L'application de ce principe pose donc problème et les critiques de ce nouveau système n'ont pas manqué d'être vives. Toutefois les responsables locaux estiment que cela incitera les collectivités territoriales à mieux utiliser les recettes locales et à mieux prendre en compte leurs responsabilités, rappelant que la Hongrie a été le premier pays à faire l'objet d'un programme de sauvetage international et que le gouvernement a mis un point d'honneur à ne plus faire appel à des aides extérieures pour redresser les finances publiques.

Parallèlement, cette interdiction s'est accompagnée d'un **apurement pur et simple de la dette** des communes de moins de 5 000 habitants, soit une dépense de plus de 600 milliards de forints pour l'État central (environ 2 milliards d'euros). En dépit de cette mesure, bon nombre de communes se trouvent actuellement en difficulté, car elles ont l'obligation de financer des compétences obligatoires sans en avoir les moyens budgétaires ; il en est ainsi, par exemple, des cantines scolaires dont elles assurent la charge.

Cette situation est d'autant plus problématique que la majorité des communes n'a pas de ressources fiscales locales significatives, d'où l'absence de réelles marges de manœuvre. En outre, les communes n'ont quasiment pas accès aux financements européens, la plupart ne disposant ni de la technicité ni des fonds propres nécessaires pour respecter les règles de cofinancement.

En ce qui concerne l'autonomie fiscale des communes, la loi définit les types d'impôts qui peuvent être levés localement ainsi que les taux. La taxe professionnelle représente la partie la plus importante (plus de 80 %) des recettes fiscales locales, ce qui induit des disparités très importantes d'une commune à l'autre en fonction de leur tissu industriel et commercial, étant noté que l'État calcule le montant des dotations qu'il reverse en fonction des recettes prévisionnelles de taxe professionnelle. Cette répartition de l'impôt crée automatiquement une **tension importante et persistante entre les grandes et petites villes** hongroises. Certaines grandes villes ont par ailleurs fait le choix des émissions obligataires, avec des effets dramatiques sur leurs ratios d'endettement. Même si l'État a dans certains cas repris la dette à hauteur de 60 ou 70 %, leur situation financière reste fragilisée.

Dans le cas des 23 villes à statut départemental, qui sont quasiment toutes dirigées par des maires de la même couleur politique que le gouvernement, il semble difficile d'envisager leur faillite. Ces villes reçoivent en outre des subventions supplémentaires au titre de la réserve parlementaire quand leur maire est aussi député. Ces disparités sont cependant amenées à disparaître, car, à partir de 2014, entrera en vigueur l'**interdiction du cumul des mandats** : il ne sera plus possible alors d'être à la fois maire et député. Mais la situation financière alarmante de nombreuses communes conduit à penser qu'une vague de défections aura lieu lors des prochaines élections municipales à l'automne 2014.

Szeged fait figure d'exception, car la situation financière de la ville est saine. Les autorités municipales ne sont pas fondamentalement gênées par les nouvelles mesures en matière d'endettement communal ; la notation de la ville auprès des banques est très bonne, le dernier recours à l'emprunt date de 2009 et l'État a d'ailleurs repris 50 % des encours de dette. Mais en contrepartie, il a diminué ses subventions d'un montant supérieur au coût des missions dont il assume désormais la charge. M. László Solymos a indiqué à la délégation que **toutes les communes perdent aujourd'hui de l'argent du fait de ces transferts**. Mme Anna Magyar, présidente du département de Csongrád, membre du FIDESZ, a fait état pour sa part d'une baisse des subventions de l'ordre de 50 % en l'espace de quatre ans seulement.

### **C. LA GESTION DES FONDS EUROPÉENS ET LES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES POUR SATISFAIRE AUX CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ EUROPÉENS**

#### **1. La gestion des fonds pour la période 2007-2013**

L'agence du développement national (*Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, NFÜ*) est l'organisme en charge de la **mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union européenne en Hongrie** et de l'utilisation optimale des ressources de développement. Les missions de la NFÜ vont de la préparation des appels d'offres et de la rédaction des dossiers au suivi et à l'évaluation des programmes, à la communication d'informations à l'Union européenne mais aussi au gouvernement hongrois, en passant par le maintien de contacts avec les instances européennes, ainsi que la planification des projets pour le prochain programme pluriannuel européen 2014-2020, en coordination avec les ministères. Elle mène notamment les négociations avec la Commission européenne dans l'objectif d'accroître le taux d'utilisation des fonds européens.

La Hongrie a mis en œuvre **15 programmes opérationnels** pour l'allocation des fonds européens, qui s'élèvent à **25,3 milliards d'euros** pour la période : 8 programmes sectoriels (les plus importants étant consacrés au développement économique, aux transports, aux ressources humaines, à la protection de l'environnement et à la transition vers l'économie verte) et 7 programmes régionaux.

Les fonds sectoriels pour la période 2007-2013 ont permis notamment la poursuite des travaux pour la nouvelle ligne de métro de Budapest (M4), l'entretien et le développement des routes et du réseau ferroviaire, la densification des transports urbains, l'accroissement de la qualité de l'eau potable, la numérisation et l'accès à distance de l'administration publique, etc.

Pour les programmes régionaux, la nature des opérations dépend des problématiques régionales et des contextes socio-économiques propres aux territoires. Un des succès enregistrés concerne la Hongrie centrale, entrée durant la période en « *phasing out* »<sup>1</sup>. Au 1<sup>er</sup> septembre 2013, 97 % des appels d'offres pour la période 2007-2013 ont été publiés et 57 % des paiements ont été effectués.

Près de 650 agents travaillent pour l'agence et quelques 3 000 personnes sont employées par des organismes intermédiaires chargés de la sous-traitance de certaines tâches de gestion. Les ressources humaines de l'agence sont pour une grande partie (environ 85 %) financées par l'Union européenne. Seules les activités qui ne sont pas liées à l'utilisation des fonds européens sont financées par le budget national.

Afin d'accroître la visibilité des programmes cofinancés par l'Union européenne, plusieurs labels ont vu le jour en 2011, avec des logotypes et une charte graphique dédiée :

- le « nouveau plan Széchenyi » (*új Széchenyi terv*) pour les programmes sectoriels, dont l'objectif est d'accroître la compétitivité hongroise tout en prévoyant de créer un million d'emplois en dix ans ;

- et le « plan de développement pour une nouvelle Hongrie » (*új Magyarország fejlesztési terv*), avec l'objectif de réduire les écarts de développement, d'atteindre les standards des pays d'Europe de l'Ouest et de faire reculer la pauvreté.

Lors d'un audit, la Commission européenne a relevé des **pratiques** certes conformes à la loi hongroise, mais considérées comme **contraires au droit européen**, notamment pour ce qui concerne les investissements d'infrastructures : obligation était faite aux entrepreneurs répondant aux appels d'offres d'être inscrits auprès de la chambre des ingénieurs de Hongrie.

---

<sup>1</sup> Région dont le PIB par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne de l'UE-25, mais inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE-15 et qui bénéficie à ce titre d'un soutien transitoire dégressif.

Les fonds européens ont ainsi cessé d'être versés pendant une courte période. Cela n'a pas entraîné de retard dans l'exécution desdits programmes puisque les versements sont effectués aux entreprises à partir du budget national. Les procédures ont été corrigées conformément aux préconisations européennes aussitôt que la Commission en avait avisé les autorités hongroises, et ce rétroactivement.

Mme Enikő Győri, secrétaire d'État aux affaires européennes, a déploré devant la délégation que la Commission européenne ait attendu l'été 2013 pour faire part aux autorités hongroises du problème que posait cette disposition alors qu'elle y était attentive depuis 2007. Elle a fait également savoir que ce type de sanction n'est pas l'apanage de la Hongrie et que de nombreux États membres sont confrontés un jour ou l'autre à ce type de problème.

La suspension du versement des fonds européens à la Hongrie a été levée à la suite de la visite de M. János Lázár à Bruxelles le 9 septembre, contre le paiement d'une amende de 5 % de la somme en jeu (soit 230 à 250 millions d'euros). La Hongrie a affirmé, à cette occasion, pleinement reconnaître à la Commission son rôle de gardienne des traités et la légitimité des procédures d'avertissement en cas de dispositions qui enfreignent le droit communautaire.

Cela témoigne, à la suite des trois procédures d'infraction engagées par la Commission à l'encontre de la Hongrie le 17 janvier 2012, des débats engagés au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) en juin 2013, des analyses de la Commission de Venise et du rapport Tavares adopté par le Parlement européen le 3 juillet 2013, que ce pays est effectivement **sous le regard inquiet de ses partenaires européens**.

## 2. Les innovations pour le programme pluriannuel 2014-2020

Les interlocuteurs avec lesquels la délégation a pu échanger à l'agence nous ont fait part des difficultés rencontrées : la lenteur du lancement des grands projets d'infrastructures, le paiement différé, la nécessaire concertation avec les hommes politiques qui raisonnent en termes de programmes plus que de budget...

Afin d'améliorer l'utilisation des fonds européens et d'accélérer la prise de décision, une « **commission gouvernementale de développement national** » a été créée : présidée par le Premier ministre, elle réunit les ministres et secrétaires d'État stratégiques en vue de faire avancer les grands dossiers européens au plus haut niveau gouvernemental. Un nouvel objectif de dépense a également été fixé : au moins **60 % des fonds devront désormais avoir pour finalité le développement de l'économie**. En période de crise, il paraît primordial aux autorités hongroises que ces fonds servent l'emploi et la croissance.

Cette agence est placée depuis le 1<sup>er</sup> août 2013 sous la responsabilité directe du directeur de cabinet du Premier ministre, M. János Lázár, signe de la volonté de contrôler cet organisme qui gère des ressources européennes contribuant pour une part importante au PIB hongrois. Conséquence de ce nouveau rattachement hiérarchique, la responsabilité politique appartient au Premier ministre lui-même, et non plus à l'agence. Dès 2014, les **compétences et les responsabilités devraient changer**. La coordination des programmes sera désormais accomplie au niveau ministériel. L'époque où l'agence du développement supervisait tout est révolue, les programmes seront définis en fonction des priorités gouvernementales et une part prépondérante sera consacrée au développement économique.

M. Enikő Győri, secrétaire d'État aux affaires européennes, attend de ces nouvelles procédures une accélération de la prise de décision qui permettra à la Hongrie de ne pas rester à la 21<sup>ème</sup> position en ce qui concerne le versement des fonds européens aux projets sélectionnés.

La NFÜ travaille depuis un an environ à la préparation des programmes et des objectifs prioritaires, avec notamment l'**élaboration d'un nouveau système opérationnel pour la gestion des fonds européens**. Un premier plan a déjà été transmis à Bruxelles de manière informelle. Le programme finalisé devrait être remis aux autorités européennes en décembre 2013.

La structure des programmes et la répartition des compétences vont changer puisque désormais, il n'y aura plus que 6 programmes sectoriels et seulement 2 programmes régionaux (un pour la Hongrie centrale et un autre pour l'ensemble des autres régions). Les départements, ainsi que les offices du gouvernement, seront plus étroitement associés, en conformité avec les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> janvier 2013 portant réforme territoriale : un *investisseur territorial* sera désigné par le cabinet du Premier ministre au niveau de chaque district pour mener à bien la stratégie de développement propre à son territoire.

Cette repolitisation de missions auparavant confiées à une autorité administrative, qui s'inscrit dans le mouvement de recentralisation du pouvoir dans tous les domaines, permettra au pouvoir central de décider des projets bénéficiant des fonds européens.

## II. LES QUESTIONS ÉNERGÉTIQUES : UN ENJEU ESSENTIEL

L'énergie est une **question vitale pour ce pays pauvre en ressources naturelles** et sans accès à la mer : alors que la demande intérieure des ménages et des entreprises augmente, la Hongrie souffre d'une situation énergétique vulnérable. Sa production énergétique est la plus faible de la région ; les importations représentent jusqu'à 62 % de sa consommation en énergies fossiles, dont 78 % du gaz naturel en provenance de Russie.

Cette dépendance est particulièrement sévère en ce qui concerne le secteur de la production de chaleur, basée à plus de 80 % sur le gaz naturel. En outre, la Hongrie souffre d'un prix du gaz élevé, supérieur de 30 à 40 % aux prix pratiqués en Europe de l'Ouest, d'après une étude de l'Office hongrois de l'énergie.

La Hongrie est également fortement handicapée par la vétusté de ses unités de production thermiques et l'obsolescence de son bâti immobilier, lui conférant un **très faible taux d'efficacité énergétique**. Face à ce constat, une stratégie énergétique nationale a été validée par le gouvernement en juillet 2011, fondée sur trois principes : la durabilité, la compétitivité économique et la sécurité de l'approvisionnement.

Le but est d'assurer l'indépendance énergétique du pays ; pour ce faire, l'État n'hésite pas à intervenir de manière plus volontariste et à mettre en place des taxes dites « de crise ». Le plan d'action prévoit aussi de doubler la capacité nucléaire actuelle d'ici les vingt prochaines années.

Deux lignes de force caractérisent la stratégie énergétique hongroise : la **diversification énergétique** et la volonté forte de **créer un marché régional intégré de l'énergie** à l'échelon centre-européen. En 2010, la Hongrie était reliée à trois des sept pays voisins. En 2013, ce chiffre est passé à cinq et un sixième pays le sera prochainement. En 2015, le contrat d'approvisionnement avec Gazprom arrivera à terme ; la Hongrie se prépare activement à sa renégociation et à la baisse des tarifs, tout en indiquant que Gazprom restera un partenaire privilégié. Elle manifeste son intérêt pour tous les projets d'infrastructure, y compris non-européens, comme *South Stream*, gazoduc paneuropéen soutenu par la Russie.

#### **A. LES INQUIÉTUDES DES ÉNERGÉTICIENS FRANÇAIS ET ÉTRANGERS FACE À LA VERSATILITÉ DES DÉCISIONS DE L'ÉTAT**

Le secteur énergétique hongrois est **largement contrôlé par des multinationales étrangères**, arrivées au moment des privatisations qui ont suivi le changement de régime, si bien qu'en 2011, 75 % du marché de l'électricité était détenu par des entreprises étrangères. Phénomène notable, les sociétés françaises tiennent une place importante sur ce marché, avec la présence notamment de Dalkia, EDF et GDF Suez. Elles déploient leur activité aussi bien pour la production d'électricité que pour la gestion et l'entretien du réseau de distribution.

Les dirigeants des entreprises françaises que la délégation du groupe d'amitié France-Hongrie a rencontrés font état d'une **insécurité et d'une instabilité juridiques** préjudiciables à l'exercice de leurs missions sur le marché hongrois.

Ils déplorent l'interventionnisme de l'État, quasiment sans limite depuis 2010, et mentionnent le fâcheux précédent qui a opposé le groupe Suez à la ville de Pécs : le siège de *Pécsi Vízví Zrt*, le réseau de distribution d'eau détenu à 48 % par Suez environnement, a été occupé le 5 octobre 2009 par une société de gardiens de sécurité employés par la mairie de Pécs.

Il s'agissait d'empêcher aux employés et dirigeants l'accès aux bâtiments, afin de permettre leur remplacement par une nouvelle entreprise créée par la mairie (à un vote unanime du conseil municipal), *Tettye Forrásház Zrt*, chargée de la gestion et de la distribution d'eau. Le contrat, dont l'échéance était fixé en 2020, a été rompu unilatéralement au motif que l'eau était facturée à un prix trop élevé<sup>1</sup>.

Un compromis a finalement été trouvé en avril 2013, avec l'achat par le gouvernement hongrois de l'entreprise pour 3 milliards de forints (9,9 millions d'euros), tandis que la municipalité de Pécs a versé un euro symbolique.

Les inquiétudes sont donc vives : de la part des entrepreneurs qui ont fait état à la délégation de leur désarroi face aux dispositions fiscales rétroactives (pouvant atteindre le montant de l'EBITDA annuel et jusqu'à 2,5 % du chiffre d'affaires), les taxes de crise qui affectent leur secteur, le changement non concerté et unilatéral des cadres réglementaires.

Cette situation nuit à l'image de **la Hongrie qui a beaucoup perdu de son attractivité auprès des investisseurs étrangers**. Les directeurs régionaux signalent les grandes difficultés à défendre des programmes d'investissement en Hongrie face aux assemblées d'actionnaires. Ces difficultés ne sont pas liées à la cyclicité économique ou à des contraintes de marché, mais aux revirements législatifs, par essence non intégrables dans les schémas prévisionnels. L'État hongrois s'est donné les moyens d'une capacité d'intervention sur les marchés très forte, préjudiciable à la lisibilité économique. Chez les entrepreneurs, le sentiment d'un « retour en arrière » prévaut.

Les **mesures de réduction des charges énergétiques** rencontrent plus d'adhésion **auprès des ménages**. Le discours populiste qui l'accompagne est fait pour séduire et peut être résumé ainsi : il est temps de redonner du pouvoir d'achat aux Hongrois en allégeant la facture énergétique<sup>2</sup>, alors que les multinationales ont fait des profits extraordinaires pendant deux décennies.

---

<sup>1</sup> Le Premier ministre de l'époque, M. Gordon Bajnai, en visite à Paris, avait dénoncé le procédé de la mairie « inquiétant, inacceptable et non-européen », en indiquant qu'il ne voyait pas le problème comme un incident diplomatique franco-hongrois, mais qu'il chercherait plutôt à garantir la sécurité légale des entreprises.

<sup>2</sup> L'étude de l'Office hongrois de l'énergie susmentionnée a également montré que les ménages hongrois dépensent en moyenne 20 % de leurs revenus pour l'énergie. Il existe une importante précarité énergétique en Hongrie, avec 10 % des ménages qui dépensent un tiers de leurs revenus pour régler leur facture énergétique.

Il n'en reste pas moins que la taxe sur la longueur des réseaux, qui touche à la fois les réseaux de gaz, d'électricité et de distribution de chaleur, pénalise fortement les secteurs ruraux et limite drastiquement les investissements nécessaires pour le raccordement des habitats isolés. Cela modifie les stratégies entrepreneuriales des groupes, qui ne cherchent plus à améliorer les réseaux, mais seulement à les maintenir en état. Les entrepreneurs français rencontrés par la délégation sénatoriale regrettent le manque de concertation, l'absence de réaction du corps social, les décisions unilatérales qui rendent impossible l'élaboration de plans stratégiques et la lisibilité des objectifs stratégiques du gouvernement, d'autant plus que ces secteurs nécessitent une vision à long terme (le temps de retour des investissements est estimé entre 20 et 30 ans).

Les groupes énergétiques envisagent différents moyens de réagir pour faire prévaloir leurs intérêts : le président de GDF a écrit à la Commission européenne et à l'organe d'arbitrage à Washington dans l'espoir d'une médiation. RWE, énergéticien allemand très impacté par ces taxes de crise, utilise le levier médiatique pour dénoncer, par le biais de communiqués de presse agressifs, la situation dont il est victime et la rupture des règles du marché unique. Dalkia a signé, en avril 2013, un partenariat stratégique avec le gouvernement qui, selon ses dirigeants, « *crée une nouvelle forme de dialogue entre les représentants de l'État Hongrois et le secteur privé* ».

La solution préconisée par tous consiste dans le **maintien d'un dialogue constructif avec les autorités hongroises** et l'augmentation de la lisibilité et de la prévisibilité des décisions gouvernementales. Mme Anita Orbán, ambassadrice de Hongrie pour la sécurité énergétique, est bien consciente des torts que cela occasionne aux entreprises du secteur, mais rappelle la charge énergétique très lourde supportée par les ménages, la nécessité de chauffer les logements 6 mois par an et le cap gouvernemental qui prévoit une diminution de la facture de 30 % d'ici juin 2014. L'analyse du gouvernement est que les ménages hongrois ne peuvent pas être taxés plus et les recettes fiscales supplémentaires ne peuvent venir que des sociétés.

La Hongrie ne fait cependant pas figure de « repoussoir ». Elle a des **atouts reconnus par les multinationales** : l'excellent niveau de formation des universités hongroises, la « profondeur » du marché financier qui n'est pas négligeable pour un pays de cette taille mais aussi la paix sociale et la possibilité de concertations fructueuses avec les syndicats et les partenaires sociaux.

Il n'en reste pas moins que les grands groupes ne développent pas de politique spécifiquement pour la Hongrie qui représente un marché de moins de 10 millions d'habitants, alors que la Pologne avec 40 millions d'habitants a renforcé son attractivité.

## **B. LE POSITIONNEMENT HONGROIS SUR LES ENJEUX NUCLÉAIRES ET LA FORTE ADHÉSION POPULAIRE**

Le nucléaire est la **première source de production d'électricité** de la Hongrie, grâce aux 4 réacteurs VVER-440 de la centrale nucléaire de Paks (MVM Paksi Atomerőmű Zrt.) mis en service entre 1982 et 1987. Ils produisent 43 % de l'électricité hongroise. Cette centrale, située le long du Danube à 110 km au sud de Budapest, est la seule du pays. La fermeture définitive des réacteurs devrait s'échelonner entre 2032 et 2037, c'est pourquoi une réflexion est, d'ores et déjà, menée pour poursuivre le nucléaire au-delà de cette période.

La Hongrie entend **développer ses capacités nucléaires civiles**, comme le prévoit le plan « Stratégie énergétique 2030 », publiée en mars 2012. Elle compte sur le doublement de la puissance du site de Paks (de 2 000 MWe à 4 000 MWe) en s'appuyant sur la construction d'une nouvelle centrale nucléaire, avalisée par le Parlement en 2009. L'électricien hongrois MVM (*Magyar Villamos Művek*), qui l'exploiterait et en détiendrait 51 % du capital, compte ainsi augmenter la part du nucléaire dans la production d'électricité pour atteindre 50 % en 2030.

Cela s'inscrit aussi dans la stratégie globale de sécurisation énergétique de la Hongrie, avec la diversification des ressources et des voies d'approvisionnement (pour l'acheminement du gaz naturel). Mme Anita Orbán a indiqué à la délégation que son pays compte donner dans l'avenir un rôle important au nucléaire. La technologie nucléaire française intéresse donc les ingénieurs hongrois, en particulier celle développée par Areva.

Les autorités hongroises s'inscrivent dans une **démarche de long terme sur la question du nucléaire** : Mme Anita Orbán a indiqué à la délégation que la Hongrie souhaite être pionnière dans la recherche sur les réacteurs de 4<sup>ème</sup> génération, en commun avec le groupe de Visegrád. Un centre de savoir, d'expertise et de compétences s'est constitué autour du nucléaire en Hongrie ; un accord a ainsi été signé avec le Vietnam pour la formation de 400 ingénieurs par an sur le territoire hongrois.

Les Hongrois sont de véritables promoteurs d'un « savoir-faire » nucléaire, pas seulement au Vietnam, mais également au Qatar et en Arabie saoudite. L'adhésion de la population au nucléaire est l'une des plus élevées au monde ; la catastrophe de Fukushima n'a pas eu d'impact sur l'opinion publique, sachant aussi que MVM, l'électricien hongrois qui exploite la centrale de Paks, déploie d'importantes campagnes de communication auprès de la population. En outre, les tests de résistance réalisés à Paks après Fukushima ont obtenu de très bons résultats. Si de rares inquiétudes sont exprimées, elles viennent de l'opinion publique autrichienne, beaucoup plus frileuse sur la question nucléaire. Mais en Hongrie, elle n'est ainsi pas un réel sujet politique et il n'existe pas de ligne de fracture entre les partis sur ce thème.

### **C. L'INTÉRÊT POUR LES ÉNERGIES RENOUVELABLES : L'EXEMPLE DE L'USINE BIOMASSE DE SZEGED**

L'entretien avec Mme Anita Orbán, ambassadrice pour la sécurité énergétique, a permis d'aborder la stratégie hongroise en matière d'énergies renouvelables : l'objectif est d'atteindre 13,5 % du mix énergétique d'ici 2020, alors que cette part avoisine les 9 % actuellement. Les **possibilités de « verdissement » de l'approvisionnement énergétique sont limitées** du fait de la géographie physique du pays (peu de vent, relief très faible), empêchant notamment l'exploitation de l'énergie hydraulique ou éolienne.

Les pistes que la Hongrie explore sont essentiellement liées à la biomasse ou à la géothermie<sup>1</sup>, tout en cherchant parallèlement à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments publics et à accroître l'isolation thermique des logements.

Des progrès encourageants ont déjà été réalisés en Hongrie au cours de ces dernières années : en vingt ans, les émissions de CO<sub>2</sub> ont diminué de 70 % et la consommation énergétique finale a baissé de 6 % par rapport à 2005. L'énergie issue de la **biomasse** progresse avec des retombées intéressantes, notamment en termes de création d'emplois dans les zones rurales.

D'autres avantages en sont attendus : la réduction de la dépendance aux importations énergétiques, la garantie d'une production énergétique continue, le faible impact environnemental, la réduction des excès d'offres de produits agricoles, la disponibilité en milieu rural sans être liée à un lieu de production en particulier ainsi que le faible investissement en infrastructures. Le pari énergétique de la Hongrie mise sur ce type d'énergie qui compte déjà pour 92 % du mix d'énergie renouvelable du pays.

La délégation sénatoriale a visité l'usine biomasse *Zöldforrás Energia Kft.* de Szeged lors de son déplacement dans le Sud du pays. Cette petite unité, construite en 2012 par la société hongroise Inwatech, a pour actionnaire ultra-majoritaire *EDF-Démász*, filiale à 100 % du groupe français EDF, ainsi que l'Université de Szeged et trois petites entreprises agricoles avoisinantes. Le coût total des investissements s'est élevé à 1,3 milliard de forints (un peu moins de 4,5 millions d'euros), dont la moitié financée par des fonds européens.

Son principe repose sur la production d'énergie (électricité et chaleur par cogénération) à partir de lisier de porc des exploitations voisines et de résidu de maïs de la région, dans deux unités de fermentation étanches ayant chacune une capacité de 1 000 m<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La Hongrie est le deuxième pays européen après l'Islande pour ses capacités en géothermie, du fait d'une écorce terrestre plus mince, mais ce secteur reste actuellement sous-développé.

Une unité de 600 m<sup>3</sup> permet de stocker le biogaz<sup>1</sup> ainsi produit pour le vendre quand les créneaux horaires sont les plus favorables en termes de tarifs. Une torchère de sécurité brûle le surplus qu'il n'est pas possible de convertir en électricité. Le système de régulation du circuit continu est complètement informatisé, si bien que l'unité n'emploie que trois personnes. Chaque année, ce sont 19 000 tonnes de lisier et 17 000 tonnes de résidu de maïs qui peuvent ainsi être exploitées, permettant la satisfaction de l'équivalent des besoins énergétiques de 3 400 ménages.

Les facteurs de risque qui pèsent sur ce type d'unité sont principalement climatiques, liés à l'approvisionnement en résidu de maïs, si bien que des pistes sont explorées en partenariat avec l'Université pour utiliser d'autres résidus, notamment fruitiers.

La délégation sénatoriale a relevé les performances de cette unité : absence d'odeurs incommodantes, maîtrise du processus, bon niveau de rentabilité et forte complémentarité avec les exploitations agricoles attenantes (avec un système de versement souterrain du lisier et la modicité des frais de transport puisqu'il s'agit du maïs produit dans la région de Szeged)...

### III. DES RÉFORMES FONDAMENTALES MENÉES À UN RYTHME SOUTENU

Le fait est bien connu et a été largement commenté dans les médias occidentaux : la Hongrie a profondément transformé son édifice constitutionnel, à quatre reprises depuis 2010, entraînant une **modification substantielle de l'équilibre des pouvoirs**.

L'argument du Fidesz pour justifier cette évolution est que la Hongrie est le seul pays de la région post-communiste où était encore en vigueur une Constitution n'ayant pas été adoptée par un Parlement démocratiquement élu. Les modifications constitutionnelles apportées en 1989 ont, en effet, été élaborées par le dernier Parlement communiste, conformément aux accords et compromis avec les organismes représentant l'opposition de l'époque<sup>2</sup>. D'où la nécessité de faire disparaître la faiblesse originelle de la Constitution provisoire que vingt années d'alternance n'avaient pas permis de modifier.

---

<sup>1</sup> 50 % de méthane, 35 à 40 % de dioxyde de carbone, ammoniac et hydrogène de soufre pour le reliquat. Le gaz ainsi produit est encore retraité, déshydraté, déshydrogéné puis refroidi.

<sup>2</sup> Le préambule de la Constitution en vigueur entre 1989 et 2011 disposait :

« Pour promouvoir la transition politique pacifique vers un État de droit qui réalise un régime politique pluraliste, une démocratie parlementaire et une économie sociale de marché, l'Assemblée nationale fixe, **jusqu'à l'adoption d'une nouvelle Constitution pour notre patrie**, le texte de Constitution de la République de Hongrie comme suivant : »

Outre l'introduction d'un préambule emphatique chargé en symboles historiques et légendaires, à la façon d'un grand roman national, le but était de **marquer explicitement le passage à un nouveau régime politique**, moins pour des questions d'opportunité qu'en raison d'une certaine nécessité historique. Il n'en reste pas moins que les réformes constitutionnelles incessantes n'ont pas manqué d'être ouvertement et fortement critiquées par les autres pays européens.

## A. DES RÉFORMES CONTESTÉES TANT SUR LE FOND QUE SUR LA FORME

### 1. Des procédures législatives qui laissent perplexes

Nombreux sont les interlocuteurs à avoir signalé la **très grande rapidité des procédures parlementaires** : certaines propositions de loi sont préparées par des cabinets de consultants ou d'avocats, envoyées au ministre pour « validation », puis transmises à un parlementaire. Les propositions de loi ne font pas l'objet d'un examen en commission. Elles sont directement inscrites pour être débattues en séance plénière, où elles sont le plus souvent adoptées sans grande discussion. Les citoyens ne peuvent consulter les textes en amont de la procédure législative, et doivent en attendre la promulgation pour accéder au détail des textes.

Cette **procédure parlementaire nuit à la qualité de la loi**, et est source d'insécurité juridique pour tout le corps social. Conjugué à l'inflation législative de ces dernières années, la Hongrie fait partie des pays qui légifèrent « *au-delà du nécessaire* ». L'avocat Balázs Dénés, président de l'Union pour les libertés civiles hongroises, parle de la Hongrie comme d'une « *usine à fabriquer des lois qui tourne à plein régime, mais hélas sans aucun contrôle de qualité* ».

### 2. L'élaboration du cinquième amendement

Le Parlement hongrois a ratifié un cinquième amendement à la Loi fondamentale, le 16 septembre 2013, qui modifie partiellement les précédentes révisions constitutionnelles très critiquées par les instances européennes (Commission européenne, Parlement et commission de Venise notamment). Cette nouvelle révision constitutionnelle, adoptée à la majorité des deux tiers requise, a **supprimé les trois clauses qui avaient fait l'objet de mises en demeure** adressées par la Commission européenne. Les députés ont ainsi levé l'interdiction de la diffusion de publicités politiques dans les émissions de radio et de télévision privées, supprimé l'impôt spécial pour compenser les sanctions financières européennes et l'Office judiciaire national s'est vu retirer le droit de changer de tribunal pour le traitement d'une affaire judiciaire.

Lors de cette même séance, le Parlement a également étendu la surveillance bancaire à la Banque centrale hongroise (*Magyar Nemzeti Bank*) en la fusionnant avec l'organe de supervision des institutions financières (*Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete*), entité qui exerce ses fonctions depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2013. Les députés ont également abrogé la disposition qui conférait à un comité parlementaire la possibilité d'accorder ou de refuser les autorisations préalables d'établissement des communautés religieuses, les subventions qui leur sont accordées restant néanmoins de la compétence du Parlement.

M. Gergely Pröhle, secrétaire d'État auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des relations bilatérales avec l'Union européenne et de la diplomatie culturelle, a assuré à la délégation que la Hongrie entre désormais dans une période de **stabilité constitutionnelle**, les réformes jugées nécessaires ayant été entreprises et le cadre constitutionnel étant dorénavant jugé satisfaisant par les autorités pour mener à bien les réformes de structure qu'il reste à accomplir pour moderniser la Hongrie. Il a affirmé néanmoins comprendre les inquiétudes des autres pays européens, quand il est possible de voter et promulguer des lois organiques en moins d'une semaine.

Concernant les analyses qui sont faites sur le caractère eurosceptique du gouvernement actuel, il s'est voulu rassurant en observant qu'il s'agit d'une « *rhétorique politique à usage essentiellement national* » : si les discours paraissent parfois hostiles à la construction européenne, les actes laissent entrevoir un réalisme qui s'accommode très bien de Bruxelles. La relative jeunesse du « *fait démocratique* » en Hongrie requiert une certaine indulgence au regard des nécessaires apprentissages qui succèdent à tout changement de régime de grande ampleur.

## **B. LA RECENTRALISATION DES COMPÉTENCES ET DES MOYENS À TOUS LES NIVEAUX**

M. Róbert Kovács, directeur général du *Local and Regional Monitoring Institute*, a présenté à la délégation son analyse de la forte centralisation opérée au niveau législatif et constitutionnel en Hongrie, avec la mise sous contrôle des finances locales, les transferts de personnels au profit de l'État central et la nouvelle organisation territoriale qui fait une large part aux offices du gouvernement.

Ce phénomène de **transfert de compétences de la base au sommet** touche aussi bien les communes que les 19 départements et les 23 villes à statut départemental. Les échelons intermédiaires n'ont plus qu'un faible pouvoir politique, étant dessaisis de la gestion des hôpitaux, des écoles, des lycées, des archives publiques, des centres d'accueil et parfois même des bibliothèques.

Seule une nouvelle compétence a été confiée au niveau départemental, à savoir la planification du développement et de l'aménagement du territoire dans le cadre d'un schéma de développement territorial.

Les projets de réforme qui n'ont pas encore été menés à bien tendent à la création d'entités départementales plus vastes (est évoqué notamment le passage de 19 à 11 départements), dont le nombre serait plus en cohérence avec la taille et la démographie de la Hongrie, d'autant que la trame départementale est toujours celle héritée du découpage du Traité de Trianon de 1920. M. Róbert Kovács a ainsi estimé que le réseau d'offices de gouvernement dépossède les départements de leurs missions historiques, les décisions importantes étant désormais prises à Budapest.

Ce mouvement est à mettre en regard avec le grand vent de liberté qui a soufflé au début des années 1990, quand beaucoup de pouvoirs et une grande latitude ont été accordés aux collectivités territoriales ; les années 2010 ne seraient ainsi que le retour de balancier consécutif à certaines dérives locales : gestion calamiteuse des finances publiques (avec emprunts faits en devise étrangère), dépenses somptuaires, déresponsabilisation des décideurs locaux, etc...

Le litige concernant les chèques restaurants illustre bien ce **phénomène de recentralisation et de préférence nationale**. Le 1<sup>er</sup> janvier 2012 est entrée en vigueur une loi créant un monopole public d'émission des titres de repas froids en magasin, la société publique hongroise NUSZ (fondation Erzsébet), s'ajoutant à la création en avril 2011 d'un nouveau système de distribution des titres de repas chauds (carte SZEP), attribué réglementairement aux banques émettrices de cartes, dont la banque hongroise OTP a été la principale bénéficiaire. Ces nouvelles dispositions ont privé *ipso facto* les entreprises françaises Sodexo, Chèque déjeuner et Edenred, présentes en Hongrie et représentant plus de 90 % du marché, des moyens d'exercer leur activité. Le Gouvernement a rejeté les critiques de la Commission européenne, arguant du caractère social de la réforme engagée.

Le 28 juin 2013, la Commission européenne a assigné la Hongrie devant la Cour européenne de Justice pour non-respect de la liberté d'établissement et de libre prestation de services. La Commission ne remettait pas en cause le système des titres sociaux ainsi émis en faveur des plus démunis, pas plus qu'elle ne contestait la faculté pour la Hongrie de définir des modes de financement en vue de la conduite d'une politique sociale. Elle soutenait, en revanche, que l'affectation des revenus de ce nouveau monopole public à des dépenses sociales ne pouvait être un motif valable de justification des restrictions mises en place, car elles auraient pu être atteintes par des règles moins contraignantes. En novembre 2013, ce contentieux n'a toujours pas été arbitré par les instances judiciaires de l'Union européenne.

### **C. UNE RÉFORME EMBLÉMATIQUE : LA NATIONALISATION DE LA DISTRIBUTION DU TABAC**

La nationalisation de la distribution du tabac est une réforme à grande visibilité, entrée en vigueur le 15 juillet 2013, dont la presse française s'est largement faite l'écho.

Si nul ne peut blâmer l'objectif mis en avant par le gouvernement, à savoir limiter l'accès des jeunes au tabac et en dissuader l'achat<sup>1</sup> en créant des points de vente standardisés, à la vitrine aveugle et rébarbative et dont l'accès est interdit aux moins de 18 ans, la mise en œuvre de la réforme suscite des interrogations.

Les **points de vente des produits du tabac ont drastiquement diminué** : de plus de 42 000 avant la réforme, quand la distribution était totalement libéralisée<sup>2</sup>, les Hongrois ne disposent aujourd'hui plus que de 5 400 lieux spécifiquement dédiés à la vente de ces produits, soit une baisse de 87 % ! La loi, adoptée en deux jours seulement, autorise désormais un seul débit par îlot de 2 000 habitants et les candidats choisis ont reçu leur concession pour une durée de vingt ans. Deux effets pervers ont immédiatement suivi l'entrée en vigueur de la réforme :

- de nombreux petits commerçants ont perdu la possibilité de vendre du tabac, faisant peser un grand danger sur la pérennité de leur activité, alors même qu'une part considérable de leur chiffre d'affaires dépendait des recettes sur les produits du tabac (une part oscillant entre 80 et 85 %) ;

- des zones dépourvues de points de distribution ont vu le jour : dans certains villages où l'activité n'a pas été jugée assez rentable, aucun point de vente n'a été prévu, obligeant les habitants à faire plusieurs kilomètres pour s'acheter un paquet de cigarettes. Plus de 1 400 villages sont actuellement dans ce cas, avec le risque de développement du marché noir qu'implique ce type de situation.

En outre, du fait de cette réforme, le prix du tabac a augmenté pour le consommateur final, de telle manière que la marge bénéficiaire autorisée est passée de 4 % à 10 %.

Mais c'est principalement sur le **mode d'attribution des concessions des débits de tabac que se concentrent les critiques**. Le Gouvernement avait annoncé que les débits de tabac seraient attribués à des petits entrepreneurs, à des familles défavorisées ou à des personnes à mobilité réduite. Il semble qu'un grand nombre de débits aient été attribués à des parents ou entrepreneurs proches du pouvoir en place, à des maires, voire à des prête-noms de grands propriétaires.

---

<sup>1</sup> En Hongrie, le taux de fumeurs est l'un des plus élevés du continent (32 % de la population).

<sup>2</sup> Les produits du tabac pouvaient être achetés dans les supermarchés, les bars, les épiceries, etc.

Un hebdomadaire hongrois indépendant, *HVG*, a résumé cette affaire comme « *la plus importante opération de corruption étatique jamais organisée en Hongrie* » et le moyen de se constituer une clientèle politique fidèle et loyale à l'approche des prochaines élections législatives. Le mouvement de protestation né de cette réforme - « *buralistes en colère* » - estime que seules 10 % des personnes ayant remporté les appels d'offres sont de vrais buralistes.

#### **IV. L'ACTIVISME UNIVERSITAIRE HONGROIS : L'EXEMPLE DE SZEGED**

Soucieuse d'approfondir son approche du pays en élargissant son analyse à une autre région que celle de Budapest, la délégation sénatoriale s'est rendue à Szeged, troisième ville du pays avec ses 170 000 habitants, centre culturel et économique du sud-est de la Hongrie situé à 170 kilomètres de la capitale, aux frontières de la Serbie et de la Roumanie, sur les bords de la rivière Tisza dans la région dite de « la grande plaine du Sud ».

Cet ancien centre monastique médiéval bénéficie aujourd'hui d'un riche patrimoine architectural homogène issu de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle suite à l'inondation qui a ravagé la ville en 1879. Après la première guerre mondiale, Szeged a connu une occupation militaire française, à une époque où des troubles révolutionnaires avaient cours à Budapest, avec la République des conseils de Béla Kun. La municipalité est aujourd'hui jumelée avec la ville de Nice et le département de Csongrád, dont Szeged est la capitale, a noué des partenariats avec le Conseil général du Finistère.

Établissement emblématique de la ville, l'Université de Szeged (*Szegedi Tudományegyetem*) est l'un des meilleurs établissements universitaires du pays, figurant dans le « classement de Shanghai » des 500 meilleures universités mondiales, avec 12 facultés, 27 000 étudiants et 8 000 employés. Un de ses anciens professeurs, Albert Szent-Györgyi, a reçu en 1937 le prix Nobel de médecine pour avoir isolé et identifié la vitamine C du paprika local. L'Université joue un rôle important dans la vie économique locale, avec un budget de 200 millions d'euros par an, soit 30 % de plus que le budget communal ! Elle figure également à la 52<sup>ème</sup> place du classement *Greenmetric* des universités les plus vertes.

Les principaux enseignements portent sur les sciences médicales (recherche sur les systèmes nerveux), l'informatique et la physique des lasers. Le Recteur de l'université, M. Gábor Szabó, a rappelé à la délégation l'importance de la francophonie à Szeged, avec notamment l'inauguration, le 20 septembre 2013, du centre universitaire francophone.

### **A. LA CRÉATION D'UN MASTER FRANCO-HONGROIS EN PARTENARIAT AVEC L'IEP DE LILLE**

Depuis plus de dix ans, il existe une coopération entre la Faculté de droit de Szeged et des universités et grandes écoles françaises (Nanterre, Lyon III, la filiale « Lettres et sciences humaines » de l'École Normale Supérieure de Lyon). Une étape supplémentaire a été franchie en 2013, sous l'impulsion de M. László Trócsányi, Ambassadeur de Hongrie en France et professeur de droit constitutionnel à Szeged, avec la mise en place d'une filière diplômante entre Szeged et l'Institut d'études politiques de Lille.

Le Master en études européennes a ainsi été accrédité en tant que **premier Master en langue étrangère de Hongrie**. Cette formation permettra aux étudiants d'obtenir à la fois le diplôme de l'Université de Szeged et celui de l'Institut d'études politiques de Lille. Les partenariats mis en place ouvriront la possibilité aux étudiants de bénéficier de bourses des gouvernements français et hongrois, de BNP Paribas et de MOL (*Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.*), une multinationale hongroise pétrolière et gazière. L'accord a été signé, le 23 mai 2013, à Paris et une quinzaine d'étudiants sont déjà inscrits pour l'année universitaire en cours, dont un semestre se déroulera à Lille afin de les familiariser avec la méthodologie française.

L'objectif du cursus est de proposer une formation d'excellence pour des étudiants hongrois et étrangers, principalement des étudiants originaires des Balkans et de Roumanie, avec des cours dispensés par des enseignants-chercheurs hongrois et français, et un accent particulier sur les problématiques centre et est-européennes. Il s'agit d'enseigner l'Europe en plusieurs langues à des Européens plutôt que l'enseigner en hongrois à des Hongrois. Pour la francophonie, l'enjeu est de susciter dans cette région stratégique, zone frontalière de la nouvelle Europe, l'émergence d'une **élite francophone et francophile sensible aux enjeux européens**.

D'autres coopérations universitaires existent aussi avec l'École centrale de Marseille, l'Université d'Orléans, la faculté de médecine d'Angers, l'Université catholique de Louvain, etc. Le lycée bilingue de Szeged, *Ságvári Endre Gyakorló Gimnázium*, forme également une cinquantaine d'étudiants par an dans le cadre d'un cursus entièrement en français.

Cela témoigne de la vivacité de la langue française dans une zone où la francophonie ne va pas forcément de soi, à proximité des Balkans. La Hongrie est, d'ailleurs, à l'origine du « processus de Szeged » en faveur de la démocratisation de la Serbie, du Monténégro, de l'Albanie, de la Macédoine et de la Bosnie-Herzégovine.

## **B. UNE MISE EN COHÉRENCE NÉCESSAIRE DE LA FRANCOPHONIE EN HONGRIE**

La tradition francophone de Szeged est ancienne : le département d'études françaises est l'un des plus anciens de Hongrie, créé à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Quant à l'Alliance française, elle a été créée le 2 janvier 1991, soit presque immédiatement après la transition démocratique. Elle a permis de relancer de manière spectaculaire les relations franco-hongroises à une époque où la diplomatie culturelle avec les pays d'Europe occidentale était très limitée. Le réseau partenarial qu'elle a noué avec l'Université, des compagnies théâtrales et des entreprises mécènes est dense et lui permet aujourd'hui d'organiser des actions en faveur de la francophonie vers un large public, universitaire et plus largement francophile.

L'Université de Szeged offre également des perspectives d'études francophones dans le cadre du département de philologie française, composé de 10 professeurs, avec un Master ouvrant sur l'exercice de professeur de français et un autre axé sur la traduction et l'interprétariat.

Cependant, l'équipe professorale que la délégation a rencontrée déplore la **perte d'effectifs étudiants en français**, lente mais constante : de 61 étudiants en première année en 1996, ce chiffre est tombé à 33 en 2006, pour s'établir à seulement 20 étudiants pour l'année universitaire 2013-2014. Cela génère pour le département de français d'assez grandes difficultés de gestion : le ministère des affaires étrangères n'a pas reconduit, à l'été 2012, le poste de volontaire international, dont les missions consistaient à intervenir en qualité de lecteur de français au sein du Département d'études françaises et de diriger l'Alliance française de Szeged.

Le groupe d'amitié s'inquiète de cette situation, préjudiciable aux intérêts de la France dans cette région stratégique de l'Europe. Cela obère les finances de l'Alliance locale qui se retrouve à devoir rémunérer sur ses fonds propres un poste de directeur, sans pouvoir augmenter son budget, mettant en péril l'équilibre budgétaire de la structure. Cette baisse de crédits se fait au détriment à la fois de l'Alliance française et de l'Université de Szeged.

Or l'État français y a ouvert en 2006 une agence consulaire, compte tenu de l'importance des liens économiques et de la coopération franco-hongroise, et le Consul honoraire est également, aujourd'hui, le directeur de l'Alliance française.

La position française manque de lisibilité et de clarté à long terme et les membres du groupe d'amitié invitent le secrétariat d'Etat en charge de la Francophonie à soutenir davantage les nombreuses actions conduites à Szeged.

En effet, la délégation du groupe d'amitié a pu observer *in situ* l'importance du travail accompli par l'Alliance française en faveur de la population francophile et/ou francophone locale, avec l'organisation de cours de langue, la projection de films français dans le cadre de soirées ciné-club, la mise à disposition de plus de 2 000 ouvrages au sein de la bibliothèque, des expositions, des rendez-vous littéraires, des concerts, des conférences, des débats, etc.

Son budget, de l'ordre de 42 000 euros, est autofinancé à plus de 65 % et il paraît essentiel que cet opérateur culturel local puisse continuer à exercer les missions qui sont les siennes dans des conditions satisfaisantes, avec tout le soutien que méritent les efforts louables de ses membres pour que tous les ingrédients d'une francophonie vivante et accessible à tous soient réunis en un seul et même lieu. Ce repli, qui a interpellé la délégation, est d'autant plus visible que la Chine vient d'ouvrir à Szeged un institut Confucius, le deuxième de Hongrie après celui de Budapest.

### **C. LA CRÉATION DU CENTRE DE LASER EUROPÉEN**

Un des grands projets structurants pour la ville de Szeged, qui a mobilisé de nombreux acteurs et plusieurs universités européennes, porte sur la création d'un centre de recherche et d'application laser *Extreme Lighting Infrastructure - Attosecond Light Pulse Source* (ELI-ALPS), pour un budget total estimé à 245 millions d'euros et financé à 85 % par l'Union européenne.

Les physiciens de l'Université de Szeged travaillent depuis plus de trente ans déjà dans le domaine des technologies laser et des échanges ont lieu avec des centres de recherche français, de Prague et de Bucarest. La phase prévisionnelle est achevée, le permis de construire a été accordé et les travaux devraient commencer cet automne sur un terrain communal à 5 kilomètres du centre-ville, dont l'Université est maître d'ouvrage.

L'échéancier actuel, s'il est respecté, prévoit la construction du bâtiment principal avant le 31 décembre 2015, ainsi que la livraison d'une grande partie de l'infrastructure laser. Les autres matériaux laser devraient être acquis d'ici la fin de l'année 2017. Le réglage des différents paramètres avant la mise en exploitation devrait durer une année supplémentaire. Une société à but non lucratif, *ELI-HU Nonprofit Kft.*, sera chargée d'en assurer l'exploitation, sachant que son actionnaire majoritaire est l'État hongrois, et que la ville et l'Université de Szeged y sont représentées. Un commissaire, M. Nagy László, a été récemment nommé par le gouvernement pour faire avancer le dossier auprès des différents partenaires.

D'une part, il s'agit de mettre en place cette technologie pour les physiciens spécialisés et les chercheurs associés et invités pour des applications de grande précision et ultrarapide en physique de l'atome, chimie et biologie.

D'autre part, il est prévu la création d'un **parc scientifique et technologique** attenant au centre laser, accueillant sur une superficie d'une centaine d'hectares des entreprises dont le cœur de métier est proche de ce type de technologie, sur le modèle d'une technopole ou d'un pôle de compétitivité intégré. Les études d'impact de cet important investissement ont montré que cela répondait à une vraie logique de créer un parc scientifique, qui devrait générer de réelles retombées pour l'économie locale. Le Recteur de l'Université ambitionne d'en faire un haut lieu de coopération scientifique et universitaire international.

## CONCLUSION

Trois ans après leur dernier déplacement, les membres de la délégation du groupe interparlementaire d'amitié France-Hongrie n'ont pu que constater l'importance et le rythme très rapide des réformes législatives et constitutionnelles.

Ces modifications en profondeur permettront-elles à la Hongrie de sortir de la crise économique qu'elle subit ?

La nouvelle Constitution et la loi sur les médias garantiront-t-elles à la Hongrie de demeurer un État de droit ?

L'avenir le dira.

Le sentiment qui prévaut aujourd'hui est que les principales réformes ont été faites et que le Gouvernement Orbán est satisfait de la nouvelle architecture constitutionnelle et administrative du pays. Ces réformes ne figuraient pas dans le programme que le Fidesz avait présenté aux électeurs pendant la campagne électorale, mais le parti s'est révélé depuis son accession au pouvoir une machine à fabriquer des idées et des doctrines, au gré des aléas politiques nationaux et européens, avec une grande « malléabilité » du discours en fonction des événements financiers et économiques.

De nouvelles élections, législatives et municipales, auront lieu en 2014 et seront une occasion pour les Hongrois de peser sur la destinée de leur pays.

Pour leur part, les membres du groupe d'amitié considèrent que les liens qui unissent les peuples français et hongrois doivent être entretenus, et la francophonie soutenue. Ils souhaitent donc poursuivre leur action en ce sens.

## PROGRAMME DE LA MISSION

### Mardi 3 septembre 2013

- 14h55** Arrivée à **Budapest**
- 16h00** Entretien avec M. **Gábor Zongor**, secrétaire général de la TÖOSZ (fédération nationale des collectivités territoriales)
- 17h30** Entretien avec les responsables des affaires internationales à l'Agence du développement national
- 19h30** Dîner avec l'ambassadeur de France M. **Roland Galharague** et plusieurs membres du groupe d'amitié Hongrie-France du Parlement hongrois et son président, M. **Ferenc Kalmár**

### Mercredi 4 septembre 2013

- 9h00** Entretien avec Mme **Anita Orbán**, ambassadrice pour la sécurité énergétique
- 10h00** Entretien avec M. **Robert Repassy**, secrétaire d'État à l'administration publique et à la justice
- 11h00** Entretien avec Mme **Enikő Győri**, secrétaire d'État aux affaires européennes
- 12h30** Déjeuner de travail avec des acteurs économiques français dans le domaine de l'énergie
- 14h30** Entretien avec MM. **Róbert Kovács**, directeur général du Local and Regional Monitoring Institute et **José Osete**, représentant permanent d'Initiative France-Hongrie
- 16h00** Entretien avec M. **Gergely Pröhle**, secrétaire d'État au ministère des affaires étrangères
- 18h00** Visite guidée du Parlement

### Jeudi 5 septembre 2013

- 8h30** Petit déjeuner avec la presse nationale et le correspondant AFP
- 10h00** Départ pour **Szeged**
- 13h00** Déjeuner avec M. **Sándor Csernus**, président de l'Alliance française, et son équipe
- 14h30** Accueil par MM. **Gábor Szabó**, recteur de l'université de Szeged et **Jozsef Pal**, vice-recteur chargé des relations internationales
- 16h00** Entretien avec MM. **Sándor Csernus**, **Éric Blin**, directeur de l'Alliance française et consul honoraire, et **Péter Kruzslicz**, responsable du programme de Master d'études européennes
- 17h00** Visite de la bibliothèque universitaire

### Vendredi 6 septembre 2013

- 9h00** Visite de l'usine biomasse de Szeged
- 10h30** Visite de la ville de Szeged (bibliothèque municipale, palais Reök)
- 12h30** Entretien à l'hôtel de ville avec M. **Lászlo Sollymos**, maire-adjoint de Szeged
- 13h30** Déjeuner avec Mme **Anna Magyar**, présidente de la région de Csondrád et M. **Ferenc Kalmár**, député et président du groupe d'amitié Hongrie-France
- 15h00** Entretien avec M. **Sándor Gyudi**, directeur du théâtre national
- 15h45** Entretien avec la presse de Szeged à l'Alliance française
- 16h15** Départ de Szeged pour Budapest

### Samedi 7 septembre 2013

- 9h00** Petit-déjeuner de départ à la résidence de l'ambassadeur et bilan de la mission
- 15h50** Vol retour pour Paris